# Annual Report, Information Commissioner, 1983-84

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 14th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410 — Collect calls are accepted and the switchboard is open from 7:30 a.m. to 6:00 p.m., Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1984

Cat. No. IP 20-1/1984

ISBN 0-662-53142-6

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Section 2(1)
The Access to Information Act

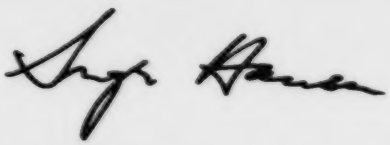
The Honourable M. Riel
The Speaker
The Senate
Ottawa

June 29, 1984

Dear Mr. Riel:

I have the honour to submit to Parliament my first annual report. This report covers the period from July 1, 1983, until March 31, 1984.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

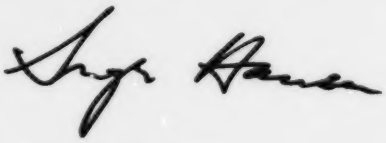
The Honourable L. Francis
The Speaker
The House of Commons
Ottawa

June 29, 1984

Dear Mr. Francis:

I have the honour to submit to Parliament my first annual report. This report covers the period from July 1, 1983, until March 31, 1984.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

# Table of Contents


The First Report ..... 1
Access to Information — A Summary ..... 5
Processing Complaints ..... 9
Complaints by Number ..... 10
Summaries of Cases ..... 20
  Refusal of Access ..... 20
    Exemptions ..... 20
    Exclusions ..... 24
    Severability ..... 26
    General ..... 26
  Fees ..... 28
  Delays ..... 29
  Miscellaneous ..... 32
Inquiries ..... 35
Explaining the Act ..... 36
Corporate Management ..... 37
Appendices
  I Organization Chart ..... 38
  II On Being a Complainant ..... 39

# The First Report

The first report of the Information Commissioner, under the new Access to Information Act, covers from July 1, 1983, to March 31, 1984.

While our history is short, we have had our share of public attention. In fact, there are those who have suggested that the Access to Information Act is "no good", "a big disappointment", a "secrecy act", a "farce", or "the most deceptive piece of legislation ever passed by the federal government." As Commissioner, I am not prepared to make any such judgements at this stage.

There have, of course, been start-up problems. Dr. John Grace, the new Privacy Commissioner, and I were appointed June 2, 1983. We share offices and agreed to open our doors for business on July 1, 1983. The fact that privacy issues had previously been dealt with under Part IV of the Canadian Human Rights Act and that the public had waited a long time for freedom of information convinced us not to ask for long lead-time to get organized.

When we were appointed our offices had already been rented and some administrative staff engaged. But there were many problems to be solved, including action to fill staff vacancies. As with any new organization, there were unforseen difficulties too. For example, our so-called federal identity was lacking. Two independent commissioners sharing offices and administration required a common name.

Our federal identity was designated "Offices of the Information Commissioner and Privacy Commissioner" (OIPC). Consequently, telephone directories and the building where our offices are located at 112 Kent Street, Ottawa, listed us under "O". It took a lot of persuasion and pressure to get separate listings placed everywhere to indicate our functions and separate identities. Now the key words: information and privacy, appear in directories and elsewhere under "I" and "P" so that the public can find us.

This first report contains a summary of the rights and procedures under the Act, and discusses the investigations completed by the end of the reporting period.

In fact, 46 cases were completed -- primarily representing straightforward ones that included cases that obviously could not be supported, some about delays and those with only two competing interests; that of the applicant and that of the government. About one third of those were resolved in favour of the applicant. Only one of the completed cases involved a complex issue of law: The question of whether the Information Commissioner had the right to disclose exempted information to a lawyer acting for an applicant.

At the end of the reporting period 50 more cases had been completed by our investigators and were awaiting my decision.

Some information complaints raised issues complex both in law and fact and investigations that involved review of metres and metres of documentation. Few of these were completed by March 31, 1984. As a result, approximately 50 more cases – often the more complex ones, or the ones where several parties are entitled to make representations – were still under investigation.

This backlog is, of course, a concern and I intend to have it cleared up by the end of 1984.

Another matter of concern is the frustrations experienced by journalists who find that the Access to Information Act does not work to their short lead-time requirements.

Often these professionals require information within hours but the procedures of the Access to Information Act cannot react to those deadlines. In the long run, however, this may improve as we have seen occasions where as a result of a previous complaint, there is now a precedent for government institutions to release a type of information it once withheld. Such decisions may generate a more open attitude toward subsequent requests and thus accelerate the access procedure.

Other individuals too are often discouraged by the complex and drawn-out processes necessary under the Act. It is true, in fact, that it takes a lot of patience to be a complainant.

One of the most serious problems, however, concerns the public's understanding of the Act.

A press conference was held when the Act came into effect but no other announcements or explanations have been disseminated to the public by the government.

When I appeared before the Parliamentary Committee to discuss the proposed new Privacy and Access to Information Acts, I suggested that if the Commissioner, or Commissioners, were required to create public awareness of the legislation, it would require a clause in the Act.

No such clause was incorporated; thus there is no mandate to actively engage in public education and no funds will be allocated for such activities.

I am concerned that in three years when Parliament reviews the Act, we will not possess the experience necessary to make relevant and appropriate amendments. I intend, therefore, to continue to encourage individuals to use the Act and to raise complaints not only to have specific government decisions reviewed but to discover what improvements should be made to the Act.

Obviously, if the Information Commissioner works in obscurity, the public will not improve its awareness of the Act or its intent. As a consequence, I accept invitations to explain the Act to as many groups as I can. It may be argued that the controversial nature of the Act and the competing interests it serves will continue to focus public attention on freedom of information and the provisions of the Act. That may not be enough. Either the government, or the Commissioner, should actively inform the public of the meaning of the Act, the rights it grants to individuals and the importance of those rights in a modern democratic society.

Explaining legislation can be very dull so when I speak to students on the Access to Information Act I often ask them whether they favour unlimited access to government records. Not surprisingly the majority usually favours such access. I then introduce my uncopyrighted party game: "Airplane".

The game's scenario is simple: an airplane skidded off the runway; the passengers were unhurt save for one who died, apparently from a heart attack. For some unknown reason the passengers were left incommunicado at the airport under police protection.

Students are assigned to play the following roles: an arms dealer who holds a new patent on a weapon sought by many governments; a diplomat known to be engaged in high level peace negotiations; an aging actress and her lover, a well-known sex symbol; an RCMP officer who is escorting a prisoner-informer being taken to protective custody in another penitentiary; a student who was supposed to be at class; a Minister of Transport; a Secretary of State for External Affairs; a Solicitor General; a commissioner of the RCMP; the Privacy Commissioner; the Information Commissioner and a representative for the estate of the dead person. Finally, someone plays the journalist who is assigned to the story and must obtain the passenger list under the Access to Information Act.

The acting abilities of the students may vary but it is amazing how quickly they become protective of the specific interests of their characters.

It soon becomes clear that freedom of information invariably involves disclosure of information, collected by someone else, affecting yet another person's interests.

I then relate the interests they wish to protect to various exemptions under the Act and discuss whether the exemptions can be justified.

The Information Commissioner's mandate is modelled on that of an ombudsman. My mandate is fixed by law; I deal with complaints in accordance with the Access to Information Act. I have the same powers as a judge to compel the production of evidence. The difference between my office and that of a general ombudsman is that, generally speaking, I deal with legal rights, not administrative issues, and the mandate is limited to one subject.

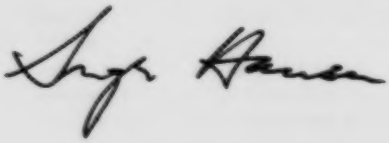
My primary duty is to cause a fair investigation into all complaints; to interpret the Act in favour of release and to argue for a narrow interpretation of any clause that seeks to prevent disclosure.

We use whatever talents we have to make the fact-finding process complete and objective. When evidence warrants it, the investigators and I press with forceful suggestions to insure that no record is held back when it should be released.

My motto is "don't push, persist" because I believe we would lose credibility and effectiveness if I were to jump to the conclusion that information has been improperly withheld. My personal views as to what should and what should not be disclosed cannot influence my judgment on the facts and the law.

I am, of course, concerned about the complexity of the Act and the delays experienced by the persons who use the complaint procedure. While there are reasons for the delays, I hope to show that I will not hesitate to make strong recommendations for release of information once they can be based on a thorough examination of the facts and an accurate interpretation of the provisions of the Access to Information Act.

I hope during the first three years of the Access to Information Act that this office will be able to help change attitudes wherever necessary, so that the spirit and the substance of the Act will live. I have told my critics that this can only be achieved by an unswerving insistence on full compliance with the law and a devotion to accuracy and fairness by the investigators and the Commissioner. I am confident that the conversion to openness can, in a vast majority of cases, take place without resort to confrontation and grandstanding.



# Access to Information - A Summary

The Access to Information Act gives every Canadian citizen and landed immigrant the right to see the records under the control of federal government institutions, unless that right has specifically been taken away by law.

The Act applies to most government departments, boards and commissions but not to Crown corporations that are in competition with the private sector. The Act also excludes from its application such records as Cabinet documents, published material and material already available in libraries and museums.

When a government institution refuses to grant access to a record, or part of a record, because the information is exempted it must cite the statutory ground in the Act on which the exemption is based or would be based if the record existed. (A government institution is not required to confirm whether a particular record actually exists because disclosure of its existence may be the very thing that needs to be withheld.)

A government institution is, however, under a statutory obligation to sever exempted portions of records and to provide the rest.

The government institution must provide applicants with material in the official language of their choice if the record is available in that language. When it is not available in the language requested, the head of the institution can direct that it is in the public interest to have a translation prepared within a reasonable period of time.

The government publishes an Access to Information Register of the records under the control of each institution. The register is updated both annually and through periodic bulletins. It describes each organization's functions, programs, and classes of records, its access procedures and the address of the access coordinator.

An individual sets the access wheels in motion by submitting a written application to a particular government institution and paying the $5 application fee.

Other fees may be charged, such as $2.50 for every quarter hour in excess of five hours taken to search for and prepare the record for disclosure or examination and .25 per page for copies of the record provided. There are various fees for microfiche copies and computer processing of records stored in machine readable form. No fees are charged for time spent to consider exemptions from access. Fees may be waived.

The institution has 30 days to respond to the access request. This period may be extended if the request is for a large number of records and responding in time would interfere with the institution's operations; if necessary consultations cannot be completed within the period or if notice is required to a third party whose interests are protected under the Act. When the time is extended the institution must give the individual notice of the delay, within the first 30 day period.

An individual who has been denied access to information can complain to the Information Commissioner. Complaints may also be made about delays, fees, extensions of time to provide access, language of the record provided, or any other matter relating to requesting or obtaining access under the Act. An unreasonable delay may be deemed a refusal to grant access. The Information Commissioner receives and investigates all complaints made under the Act, but complaints related to a request for access to a record must be made within one year of the access request.

The investigation must be conducted in private and the Information Commissioner must provide all parties a reasonable opportunity to make representations.

The Information Commissioner can compel evidence in the same manner as does a superior court of record in that witnesses can be summoned and compelled to give oral or written evidence on oath and to produce requisite documents. If the Information Commissioner finds that the complaint is well-founded, the head of the government institution that has control of the requested record is given a report containing the findings and any appropriate recommendations.

The Information Commissioner may specify the amount of time that an institution has to reply to the report and to inform her of any action taken or proposed or the reasons why no action has been or will be taken.

The Information Commissioner reports the result to the complainant and, where the head of the institution has not taken any action or indicated that any action will be taken, advises the complainant of the right to apply to the Federal Court for review. The Commissioner may make the application for the complainant, if he or she consents.

The Information Commissioner reports annually to Parliament and may make special reports on urgent and important matters.

**Third party intervention**

Where a government institution intends to release a record that contains information which may affect a third party, the head of the institution must advise the third party and give it 20 days to make representations why the record should not be disclosed. If the institution still plans to disclose the record, it must advise the third party and give it a further 20 days to file an application with the Federal Court to seek to prevent the disclosure.

A third party has no right to complain to the Information Commissioner about release of a record. However, if the government institution accepts the third party's representations and decides against release, the applicant for the record may complain to the Commissioner.

**Federal Court review**

Under the Access to Information Act the Federal Court may only review the refusal to disclose a requested record. The Act gives the Court no explicit review powers over other matters about which individuals may complain to the Information Commissioner. This includes such matters as fees, unreasonable extensions of time to give access and the language of the records. But failure to give access within the required time may be deemed a refusal.

The Court can order or forbid the release of a record or make such other orders as it considers appropriate. The Court may award costs to an unsuccessful applicant if the case involves important new principles.

**When access is refused**

An individual who has been refused access to a record must lodge a complaint with the Information Commissioner and receive a report before asking for a review by the Federal Court. If the Commissioner finds that the complaint is well-founded and the institution still refuses to disclose the record, the individual has 45 days to ask the Federal Court for judicial review of the government's decision. The Court may hear an application filed after the 45 days have expired but it is not obliged to do so. Application for a judicial review can be made even when the Information Commissioner does not recommend release of the record as it is the decision of the institution, and not that of the Information Commissioner, which is subject to Court review.

The Information Commissioner may, with the consent of the complainant, apply for a judicial review of any government decision to refuse to disclose the record requested. The Information Commissioner may also appear before the Court on behalf of a complainant who has applied for a review. In any other case the Information Commissioner may, with permission of the Court, appear as a party to the review. Where the Information Commissioner has applied for a judicial review, the complainant may still appear on his or her own behalf.

Once a judicial review has begun, the head of the institution which refused access to the record must immediately give written notice of the Court proceedings to any third party that it had already notified, or would have notified, if it had originally intended to disclose the record requested. The third party has the right to appear as a party to the judicial review.

**Court procedures**

Although the Federal Court can make special rules to deal with applications for review made under the Access to Information Act, it had not done so by March 31, 1984.

The Court has the right to examine any record to which the Act applies but it is obliged to take every reasonable precaution to prevent disclosure of the record (or even of its existence where the government institution has not indicated whether such record exists). The Court may hear representations made by the parties privately (*ex parte*) or with the public excluded (*in camera*).

Should a Court application involve a record which the government institution has refused to disclose on grounds that it relates to international affairs or national defence, the Associate Chief Justice, or his delegate, must hear the application *in camera* and, if the head of the institution so requests, at a hearing in the National Capital Region. The government institution must be given the opportunity to make representations privately.

In judicial review the Act places the onus on the government institution to establish its authority to refuse disclosure of a particular record or part of a record.

During the period under review by this report there were no applications made for judicial reviews of decisions to refuse disclosure. Two applications were filed by third parties for review of the government's proposal to release certain information.

# Processing Complaints

This part of the report discusses the complaint investigation process and how it dealt with the issues that came before the office of the Information Commissioner in the first nine months of the new Act.

The terminology used in the complaint handling and reporting process is explained under Terminology of Tables (pages 12 and 13) and is helpful both in reading the text and the tables.

# Complaints by Number

During the period covered by this report 150 complainants contacted the Office of the Information Commissioner. This report covers the outcomes of 46 completed investigations. The balance of the complaints were still under investigation at the end of the reporting period.

In some instances one individual raised a number of complaints which were investigated and dealt with separately. In other cases a complainant has disagreed with several exemptions applied to different documents in the same record. Such complaints are registered as a single issue.

The Office treated complaints as distinct when they dealt with completely different subject matters or raised issues of denial of rights under the Act that were fundamentally different. Separate reports are also made when two distinct findings are made as a result of one investigation. Complaints made by different individuals and complaints made against different institutions were counted separately even though they may have dealt with the same subject matter or raised the same general issues of denial of rights.

During the reporting period there were only two instances which led to multiple investigations: one letter of complaint generated four separate complaints and another brought out two separate complaints.

This report may not be typical of future reports from the Information Commissioner. The complaints which were cleared in the Office's first nine months (and which are the only ones covered by this report) can, for the most part, be divided into two groups: the simple issues, which reflect little more than the difficulties experienced by government institutions in becoming familiar with the Act and setting new procedures in motion; and the others, which presented fundamental problems of interpretation and principle. Future reports will contain more of the latter.

In the first nine months of operation no formal recommendations have been made by the Information Commissioner as the more complex cases were still under investigation at the end of the reporting period.

In many instances items reported as "inquiries", described elsewhere in this report, took the form of complaints. Often these inquiries concerned the lack of information about rights under the Act. If they were satisfied by an "on the spot" explanation and did not require any follow-up activity they were not classified as complaints.

**Handling a complaint**

Most complaints arrive by mail at the Office of the Information Commissioner.

Under the Act, the Information Commissioner may exercise or delegate to investigators very broad powers of investigation, including the power to summon witnesses and enter government premises.

Each complainant is assigned an experienced investigator who follows up the complaint until it is informally resolved or made the subject of a formal finding by the Information Commissioner. Usually the investigator telephones or meets with the complainant to ascertain the precise nature of the complaint and gather additional facts. Next, the investigator contacts the information coordinator and other officials of the relevant government institution to discuss the problem.

Complaints frequently arise from misunderstandings or lack of information and the investigator is often able to solve these problems. He then reports to the Commissioner and the officials involved and the Commissioner writes a closing letter to the complainant.

If the matter is not resolved at the administrative level, the investigator will gather whatever information is considered necessary and prepare a report for the Information Commissioner, with suggestions for action.

While the Information Commissioner is required to give the complainant, the head of the government institution, and any third parties who may be affected by the disclosure of information a reasonable opportunity to make representations, no one is entitled as of right to a hearing or to have access to the representations made by any other person.

Should the complaint not be resolved in the course of the investigation, or informally by the Information Commissioner after the investigation is completed, the Commissioner provides a report of the results of the investigation to the complainant and the government institution.

When the Information Commissioner considers the complaint well-founded she advises the complainant and the head of the government institution of the finding and appropriate recommendations. The Act permits the Information Commissioner to give prior notice of the finding and recommendations to the head of the institution and to require a response within a given period of time.

The Information Commissioner informs a complainant of the results of the investigation by letter. If the complaint is not supported, the complainant is offered an opportunity to make additional representations or, if the complainant prefers, to have a formal finding for use before the Federal Court. When the head of the institution rejects the Commissioner's recommendation for release the Commissioner may offer to conduct the case before the Federal Court if the complainant wishes. The Commissioner may be a party to proceedings before the Federal Court even where the Commissioner does not fully support the complainant's position.

**Terminology of Tables**

**Table 1** (Category of Complaint)

**Exemption** — The complainant disagreed with the decision of the government institution to exempt from disclosure all or part of the record requested.

**Exclusion** — The complainant disagreed with the determination by the government institution that the Act excludes from its scope all or part of the record requested.

**Severability** — Where a record was exempted from disclosure, the complainant suggested that too much had been withheld or that portions of an exempted record could have been severed from it and released.

**General** — The complainant alleged that a record requested was withheld without any reason or that the request for access had not been dealt with appropriately by the government institution.

**Fees** — The complainant considered the fee required to be paid for a record to be unreasonable.

**Access Given Late** — The complainant alleged that access to a record requested was given after the time limit prescribed by the Act or set by the government institution.

**Unreasonable Extension of Time** — The complainant considered the time set by the government institution to give access to a record to be unreasonable.

**Language** — The complainant alleged that access to a record or part thereof was not given in the official language specified when the request was made or that the delay in giving access in the preferred language was unreasonable.

**Register** — The complainant was dissatisfied with the publications or bulletins which the government is required to publish describing its organizations, functions, programs, classes of records, administrative manuals and addresses of its Access to Information Coordinators.

**Miscellaneous** — This includes complaints not categorized above, for example, lack of cooperation, cumbersome procedures and unclear explanations.

**NOTE:** Under Section 71(c) of the Act, each government institution has until July 1, 1985, to provide facilities at its headquarters and such other offices as is reasonable where the public may inspect manuals used by the government institutions to administer or carry out their programs and activities. Therefore, at July 1, 1985, the Information Commissioner will deal with complaints about such facilities.

**Well-Founded** — Following investigation, the Information Commissioner found that the complainant had been denied a right under the Act.

**Not Supportable** — Following investigation, the Information Commissioner found that the complainant had been accorded every right to which he or she was entitled under the Act or that the complaint was outside the mandate of the Commissioner.

**No Finding** — The Information Commissioner did not make a finding because the complaint was resolved or disposed of during the course of the investigation.

**Table 2 (Disposition of Complaints)**

**Recommendation** — The complaint was well-founded and the Information Commissioner recommended to the institution that specific remedial action be taken.

**Dismissed** — The complaint was not supportable.

**Completed During Investigation** — The complaint was settled or otherwise resolved during the investigation.

**Abandoned** — The complainant asked that the investigation be discontinued or the complainant could not be located.

**Unable to Assist** — The Information Commissioner was unable to assist because: the complaint was outside the Commissioner's jurisdiction; the complainant declined to take steps necessary to complete the investigation; the complainant did not respond to suggestions or queries from the Office of the Information Commissioner; the complainant was unable or unwilling to accept suggestions or advice; there was nothing to be gained by continuing the investigation.

**The basis of complaints**

More than half of the 46 investigations completed during the reporting period were based on a refusal to disclose all, or some, of the record requested.

Almost a third of the complainants alleged delays and the remainder objected to fees or miscellaneous matters. No complaints dealt with the language of documents or the Access Register.

Tables 1, 2 and 3 all show complaints by category.

Table 1, which features the Information Commissioner's findings by category of complaint, indicates that more than twice as many cases were not supportable as were well-founded. This may give the impression that most complaints were not legitimate. However, Table 2, which shows the disposition of cases, puts a different complexion on the issue because 16 of the

*The Tables cover the 46 investigations that were completed during the year. The balance of the total number lodged were still under investigation at the end of the reporting period.

TABLE 1

**FINDINGS BY CATEGORY OF COMPLAINT**

| Category | Finding | | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | Well-founded | Not Supportable | No Finding | |
| Refusal: | | | | |
| -Exemption | - | 7 | 5 | 12 |
| -Exclusion | - | 4 | 1 | 5 |
| -Severability | - | - | 1 | 1 |
| -General | - | 1 | 7 | 8 |
| Fees | - | - | 5 | 5 |
| Delay: | | | | |
| -Access given late | 6 | 1 | 2 | 9 |
| -Unreasonable extension | - | 1 | 4 | 5 |
| Language | - | - | - | - |
| Register | - | - | - | - |
| Miscellaneous | - | 1 | - | 1 |
| Total | 6 | 15 | 25 | 46 |

25 cases that produced no finding were completed during investigation. Generally, this meant that during the investigation some action was taken which satisfied the complainant. Furthermore, 15 of the "no finding" cases were abandoned.

Table 3 shows the action taken by the government institution for each category of complaint. In every case where a complaint of refusal was resolved in the course of investigation, the complainant received some or all of the information initially withheld.

Although six complaints were well-founded they did not require recommendations by the Information Commissioner because all six related to a delay in getting access to information and the records were disclosed during the investigation. In one case the complaint was withdrawn because the lateness made useless the information requested.

At the close of the period covered by this report, cases which might warrant formal recommendations were still under investigation or mediation with the relevant government institutions.

TABLE 2

**DISPOSITION BY CATEGORY OF COMPLAINT**

| Category | Recommendation | Dismissed | Completed During Investigation | Abandoned | Unable to Assist | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Refusal: | | | | | | |
| -Exemption | - | 7 | 5 | - | - | 12 |
| -Exclusion | - | 4 | 1 | - | - | 5 |
| -Severability | - | - | 1 | - | - | 1 |
| -General | - | 1 | 1 | 2 | 4 | 8 |
| Fees | - | - | - | 3 | 2 | 5 |
| Delay: | | | | | | |
| -Access given late | - | 1 | 5 | 1 | 2 | 9 |
| -Unreasonable extension | - | 1 | 3 | - | 1 | 5 |
| Language | - | - | - | - | - | - |
| Register | - | - | - | - | - | - |
| Miscellaneous | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Total | - | 15 | 16 | 6 | 9 | 46 |

TABLE 3

**ACTION TAKEN BY GOVERNMENT INSTITUTIONS**

| Category of Complaint | Where Recommendation Made By Commissioner | | | Where Completed During Investigation | | Where Dismissed, Abandoned or Unable to Assist |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Government action taken | | | | | |
| Refusal: | Record Disclosed All | Record Disclosed Part | No Disclosure | Record Disclosed All | Record Disclosed Part | No Disclosure |
| -Exemption | - | - | - | 3 | 2 | 7 |
| -Exclusion | - | - | - | 1 | - | 4 |
| -Severability | - | - | - | - | 1 | - |
| -General | - | - | - | - | 1 | 7 |
| | Reduced Waived or Refunded | | No Action | Reduced Waived or Refunded | | No Action |
| Fees | - | | - | - | | 5 |
| Delay: | Accepted by government | | No Action | Accepted by government | | No Action |
| -Access given late | - | | - | 5 | | 4 |
| -Unreasonable extension | - | | - | 3 | | 2 |
| | Corrective Action | | No Action | Corrective Action | | No Action |
| Language | - | | - | - | | - |
| | Corrective Action | | No Action | Corrective Action | | No Action |
| Register | - | | - | - | | - |
| | Corrective Action | | No Action | Corrective Action | | No Action |
| Miscellaneous | - | | - | - | | 1 |

TABLE 4

**DISTRIBUTION OF COMPLAINTS AMONG GOVERNMENT INSTITUTIONS**

| Departments and Ministries of State | Total |
|---|---|
| Agriculture | 1 |
| Energy, Mines and Resources | 1 |
| Environment | 2 |
| External Affairs | 3 |
| Fisheries and Oceans | 1 |
| Industry, Trade and Commerce | 2 |
| Justice | 1 |
| Labour | 1 |
| National Defence | 2 |
| National Health and Welfare | 1 |
| National Revenue | 4 |
| Public Works | 1 |
| Regional Economic Expansion | 1 |
| Secretary of State | 5 |
| Transport | 2 |
| **Agencies** | |
| Atomic Energy Control Board | 1 |
| Bank of Canada | 1 |
| Canada Deposit Insurance Corporation | 1 |
| Canada Employment and Immigration Commission | 3 |
| Canadian International Development Agency | 1 |
| Canadian Transport Commission | 1 |
| Correctional Service of Canada | 1 |
| Federal Business Development Bank | 1 |
| Privy Council Office | 1 |
| Public Archives | 1 |
| Royal Canadian Mounted Police | 6 |
| **Total** | **46** |

**Distribution of complaints**

Table 4 shows the distribution of complaints closed during the reporting period by the government institutions which were challenged. These figures are for information purposes and are not a measure of compliance with the Access to Information Act by the government institutions. Several factors must be borne in mind when reviewing Table 4.

- the figures represent only the 46 complaint investigations which were completed during the reporting period. There were 104 complaints under active investigation on March 31, 1984.

- about a third of the complaints were well-founded or led to corrective action on the part of the government institution. The rest were dismissed, abandoned or disposed of with no action having been recommended by the Information Commissioner or taken by the government institution.

- some government institutions receive greater numbers of requests for access to records than do others.

- some government institutions, by the nature of their programs, deal with information which is less likely to be disclosed and hence, more likely to lead to complaints.

Future annual reports may provide a more meaningful breakdown of complaints. For the present, only a qualitative assessment of the responses of government institutions can be made. The case descriptions in this report are intended to serve that purpose.

**About the complaints**

Table 5, the geographic origin of complaints, shows that more complaints originated in Ontario than in all the other provinces combined.

No conclusions need be drawn from this as complaints from Ottawa may well occur because complainants find it convenient to have representatives or agents in Ottawa make access requests for them.

Complainants were not asked their reasons for seeking access to government records and their locations and unsolicited explanations did not provide a reliable profile of who is interested in the Act.

The records do enable the Office to determine the sex of the complainant (since only individuals and not corporations have rights of access under the Act) as well as the language of their choice. However, this does not lead to an accurate profile because the complaint, as noted earlier, may be lodged on behalf of another person.

TABLE 5

**GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF THE ORIGIN OF COMPLAINTS**

| Origin | Total |
|---|---|
| Yukon Territory | |
| Northwest Territories | |
| British Columbia | 2 |
| Alberta | 3 |
| Saskatchewan | 3 |
| Manitoba | 5 |
| Ontario | 28 |
| Quebec | 5 |
| New Brunswick | |
| Nova Scotia | |
| Prince Edward Island | |
| Newfoundland | |
| Outside Canada | |
| **Total** | **46** |

# Summaries of Cases

The following case descriptions are listed by category of complaint. In each case the description names the government institution, provides the results and a brief narrative of the facts. Statutory references are to provisions in the Access to Information Act. Several similar instances have been grouped together.

In keeping with instructions in the Act, no information that would disclose an exempted record is given and the descriptions do not include details which might identify the complainant or other persons connected with the case. References which would indicate the gender of the complainant have randomly been altered.

The order of presentation is: Access (exemptions – by section number), Access – Severability, Access – General, Fees, Delay and Miscellaneous.

**Refusal of Access**

**Exemptions**

Institution: *Secretary of State*
Complaint: *Access refused – exemption (section 14)*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

The complainant objected to a disclosure exemption made on the ground that the document requested contained information on federal-provincial deliberations and strategy adopted, or to be adopted, by the federal government. The Information Commissioner found that the documents indeed dealt with extremely sensitive federal-provincial negotiations and that the refusal was justified.

* * *

Institution: *Secretary of State*
Complaint: *Access refused – exemption (section 14)*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

In this case several documents were exempted from access on the basis that their release would injure federal-provincial affairs. The investigator suggested that the department consult the community group which authored one of the documents (a letter) about its release. The community group consented and the document was released to the applicant.

* * *

Institution: *Department of National Defence*
Complaint: *Access refused – exemption (subsection 15(1))*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

The complainant asked to see records regarding the number of unauthorized overflights of Canadian territory by aircraft of the Soviet Union.

The request was refused because disclosure would involve military defence intelligence and could damage international affairs, the defence of Canada or an allied state and the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities.

The complainant argued that disclosure of the number, location, dates and aircraft types involved in overflights would have no injurious effects. Since the onus is on the government to justify an exemption, National Defence provided enough information for the Information Commissioner to form the tentative opinion that disclosure could cause one or more of the anticipated injuries. The complainant could not be told the basis for the Information Commissioner's tentative decision because the Commissioner is prohibited from disclosing information provided for investigations. The complainant did not act upon an invitation to make further representations in favour of release and the complaint was subsequently dismissed.

* * *

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Access refused – exemption (subsection 16(3))*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

The complainant believed that he was denied an insurance claim because information about a loss of property was provided by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) to a claims investigator of a provincial government insurance office. His application for access to the report was refused by the RCMP on the ground that the record contained "information that was obtained or prepared by the Royal Canadian Mounted Police while performing policing activities for a province or a municipality pursuant to an agreement made under section 20 of the Royal Canadian Mounted Police Act." This exemption is mandatory where the federal government has accepted the request of the province and agreed not to disclose such information. This situation applied in this case.

During the investigation by the Office of the Information Commissioner, the provincial authorities made the report available to the complainant.

* * *

Institution: *Bank of Canada*
Complaint: *Access refused – exemption (subsection 19(1))*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

The Bank of Canada refused to fulfill a request for the names and addresses of holders of matured but unredeemed Canada Savings Bonds. The denial was issued on the ground that the Act prohibited release of this personal information. The complainant suggested that most of the bond holders were never advised that their bonds had expired (and were no longer earning interest) and that the bank was taking advantage of these people.

The bank admitted to the Information Commissioner's investigator that some people may be unaware of their matured bonds. However, the bank notifies all holders of mature bonds when sending out the final interest cheque and again six months after maturity. The bank also uses advertising for its new bond series to advise the public that a specific bond series has reached maturity.

Although the system cannot guarantee that every holder of a matured bond will be notified, the campaign annually brings in a flood of redemptions and it is quite effective as evidenced by the fact that the number of unredeemed bonds represented only .31 per cent of the total bonds outstanding as of July 31, 1983.

The investigator asked the bank whether information about persons dead for more than 20 years could be released because such information does not apply under the Act. The bank said that it had no practical way of determining which bond holders, if any, died more than 20 years ago and that a manual search of early noncomputurized records of each outstanding bond holder would unduly interfere with the bank's operations.

The bank offered to do a name search in any case where the complainant could show authority from an individual or his estate to get information. Similarly, the Information Commissioner suggested that if the complainant could produce evidence that an individual had been dead for more than 20 years the information would no longer be protected from disclosure.

* * *

Institution: *Public Archives*
Complaint: *Access refused - exemption (subsection 19(1))*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

A request for access to records of a naval board of inquiry held in Halifax in 1945 was first rejected but Archives later agreed to release descriptive data while obliterating names and other personal identifiers.

The complainant subsequently told the Information Commissioner that he did not believe that the information withheld was only a small part of the entire package requested. The Information Commissioner inspected the whole record and confirmed that only the names and serial numbers of navy personnel had been withheld. The complaint was accordingly dismissed.

* * *

Institution: *Canadian International Development Agency*
Complaint: *Access refused - exemption (subsection 19(1))*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

Disclosure was refused to a complainant who had sought access to the personal records CIDA held on another individual. The complainant believed that there was administrative documentation leading to an alleged reevaluation of a position and that this should not qualify as a personal information exemption. The Information Commissioner's investigator found no such records and the Commissioner so informed the complainant. The complaint was dismissed.

* * *

Institution: *Canada Employment and Immigration*
Complaint: *Access refused - exemption (subsection 19(1))*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

Portions of an internal audit on administration of CEIC were exempted from access. In the course of an investigation the CEIC withdrew part of its exemption but continued to withhold the name of one individual because its release would identify and reveal personal information about other individuals. The Information Commissioner agreed with the CEIC and dismissed the complaint.

* * *

Institution: *Fisheries and Oceans*
Complaint: *Access refused - exemption (paragraph 20(1)(b))*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

The complainant wanted a copy of the 1983 preliminary report on a sealing gun. Access was refused because the report contained confidential technical information supplied by a third party. The investigator showed the department that the report dealt with product testing carried out by, or on behalf of, the government. Subsection 20(2) of the Act specifies that the government cannot as a rule refuse disclosure of confidential technical information on product testing. The department released the report, exempting a few portions which, if released, could threaten the safety of individuals. (This exemption is authorized under section 17 of the Act.) The complainant was satisfied with the result.

* * *

Institution: *Federal Business Development Bank*
Complaint: *Access refused - exemption (paragraph 20(1)(b))*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

This case occurred through a request to see a "group life insurance contract between the Federal Business Development Bank and Canada Life." The request was turned down because the contract was said to be confidential commercial information supplied to a government institution by a third party. The investigation disclosed that the complainant was, or had been, insured under the policy. After representations made by the investigator, the complainant was given a copy of the policy with only others' personal information exempted.

* * *

Institution: *Canada Deposit Insurance Corporation*
Complaint: *Access refused - exemption (paragraph 20(1)(c))*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

In this case, one line had been deleted from a record which the complainant had obtained. The exempted portion of the record was the name of a party which had received a loan from the CDIC. The reason given for the exemption was that disclosure of the information could cause material financial loss or gain to, or prejudice the competitive position of, a third party.

The complainant argued that shareholders and depositors were entitled to know the financial risks of dealing with the particular party and that it was improper for the federal government to protect incompetent management by keeping confidential the name of a party who had received financial assistance.

The Information Commissioner concluded that release of the name might lead to material financial loss to third parties. The government institution was obliged under the Act to withhold the information and the complainant's "public interest" argument was not a relevant factor under paragraph 20(1)(c). The exemption was justified in the circumstances and the complaint was dismissed.

* * *

Institution: *Department of the Environment*
Complaint: *Access refused - exemption (section 26)*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

Environment Canada refused a request for a report on the "socio-economic impact analysis of leaded gasoline" because it was planning to publish the report within 90 days. Before the 90 days had expired another individual complained about not receiving the report. During the investigation of the second complaint, the department decided to release the report to both parties.

* * *

**Exclusions**

Institution: *Department of Agriculture*
Complaint: *Access refused - exclusion (paragraph 69(1)(b))*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

The complainant was denied access to a report described as concerning the beef cattle industry. The Department of Agriculture said that the report was not subject to the Access to Information Act because it was a discussion paper presenting background explanations and analyses of problems or policy options for a Cabinet decision.

During investigation by the Office of the Information Commissioner, the department released the report and no further action was necessary.

* * *

Institution: *Secretary of State*
Complaint: *Access refused - exclusion (section 69)*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

The complainant objected when the institution said that the records requested contained confidences of the Queen's Privy Council and were excluded from the right of access under the Act. The Information Commissioner asked the applicant to help provide evidence that the particular records requested might not be properly categorized as Cabinet confidences so that a basis for an investigation could be established. No reply was received from the complainant and the Information Commissioner dismissed the complaint.

* * *

Institution: *Department of Industry, Trade and Commerce*
Complaint: *Access refused - exclusion (section 69)*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

The complainant sought copies of the Cabinet discussion papers and background material relating to a recent Cabinet decision. His request was framed in language almost identical to that of section 69, which provides that the Access to Information Act does not apply to such records. Understandably, the request was turned down by the department and the Information Commissioner could not support the complaint. The complainant informed the Commissioner that a new access request would be filed avoiding any specific request for Cabinet documents.

* * *

Institution: *Department of Justice*
Complaint: *Access refused - exclusion (paragraph 69(1)(a) and (b))*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

Application was made for access to a study concerning possible forms of redress for actions taken against Canadians of Japanese origin during World War II. The request was rejected on the ground that the report was part of a background paper for a Cabinet decision and therefore not covered by the Act. A complaint was filed with the Information Commissioner.

Generally, the provisions in the Act excluding Cabinet documents place such reports beyond investigation by the Information Commissioner. An investigator from the Commissioner's office confirmed that the Privy Council Office had directed the Department of Justice to conduct a study and prepare a report as described by the complainant. The Information Commissioner found that the report was indeed excluded from access. However, it was suggested that the complainant consider the "sunset" provisions in subsection 69(3) which might make the discussion papers available at a later date. (Individuals may ask to see these documents once the decisions to which they relate have been made public or, where the decisions have not been made public, four years after the decisions were made.)

* * *

Institution: *Department of National Revenue (Taxation)*
Complaint: *Access refused - exclusion (paragraph 69(1)(c) and (g))*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

In response to a request for certain records dealing with income tax, the applicant was refused access to one document and part of another. The investigation provided sufficient evidence to establish that the exempted records did contain confidences of the Queen's Privy Council. The Information Commissioner's office explained to the complainant that the Information Commissioner is also excluded from examination of these records.

* * *

**Severability**

Institution: *Department of National Revenue (Customs and Excise)*
Complaint: *Access refused - severability (section 25)*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

The case resulted from a request for access to a "report or memorandum or recommendations regarding the tariff classification of modems, datasets, datacouplers and multiplexers" held by Revenue Canada, Customs and Excise Branch. When the request was denied, by virtue of section 21 dealing with internal government documents, a complaint was filed with the Information Commissioner.

The investigator suggested to the department that it consider releasing the report subject to the exemption of portions that clearly contained restricted material. The department held that this approach would make the released portion meaningless. The Information Commissioner convinced the department to release the severed portions anyway.

* * *

**General**

Institution: *Department of Public Works, Atomic Energy Control Board, Privy Council Office, Department of External Affairs*
Complaint: *Access refused - general*
Finding: *None*
Disposition: *Unable to assist*

Four separate complaints occurred from requests made for access to records before the Access to Information Act came into force. The Information Commissioner had no authority to investigate since requests had not been made under the Act, and so advised the complainants.

* * *

Institution: *Department of National Health and Welfare*
Complaint: *Access refused - general*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

This was one of the first complaints resolved by the Office of the Information Commissioner. It concerned an individual who had experienced difficulties in obtaining records from Health and Welfare Canada. The information investigator found that the complainant had not made a formal access request under the Act. The investigator discussed the subject with the department's Access to Information Coordinator and the complainant received certain records and was satisfied.

* * *

Institution: *Department of National Revenue (Customs and Excise)*
Complaint: *Access refused - general*
Finding: *None*
Disposition: *Abandoned*

The complainant contacted the office of the Information Commissioner about difficulties obtaining requested records. The request for assistance was withdrawn when the records were released.

* * *

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Access refused - general*
Finding: *None*
Disposition: *Abandoned*

This case concerned access to certain negotiations between the CSC and a third party. The investigation found that no formal access request had been made under the Act. The Information Commissioner's office suggested that such a request be made but the complainant did not again contact the office.

* * *

Institution: *Canada Employment and Immigration Commission*
Complaint: *Access refused - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

This applicant claimed he was refused access to information but investigation disclosed that no formal request had been made. The Information Commissioner's office explained the procedures to the complainant and suggested that a formal application be presented to CEIC.

* * *

**Fees**

Institution: *Department of Regional Economic Expansion*
Complaint: *Fees*
Finding: *None*
Disposition: *Unable to assist*

An individual who requested access to records without submitting the $5 application fee complained that the department would not process his application. The Information Commissioner explained that the application fee had to be paid before the request could be processed and action taken on a refusal complaint.

* * *

Institution: *Department of External Affairs*
Complaint: *Fees*
Finding: *None*
Disposition: *Abandoned*

This complaint was filed after the Department of External Affairs estimated that information requested on financial support from outside Canada for the Communist Party of Canada or other pro-communist organizations in Canada since 1970 would cost about $2,000. The department asked for a $1,000 deposit before proceeding and a complaint was lodged about the amount of the fees.

The investigator learned that a six-hour sample search, done by the department at no cost to the applicant, indicated that a complete search of all the relevant records would take more than 200 hours. The Information Commissioner was satisfied that, although high, the fee quoted was reasonable in the circumstances. However, the Information Commissioner was concerned that an applicant might pay a substantial fee only to find that the records in question would be exempted under the Act. She suggested that the information might be more easily and cheaply retrieved by the RCMP. The applicant subsequently withdrew the complaint against External Affairs and no further contact occurred.

* * *

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Fees*
Finding: *None*
Disposition: *Abandoned*

Two complainants asked for an investigation into access to records fees charged by the RCMP. In each case, the Information Commissioner suggested that the RCMP be asked to waive the fees first. Neither complainant followed up the matter.

* * *

Institution: *Department of Industry, Trade and Commerce*
Complaint: *Fees*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

In this case, the Information Commissioner also asked the complainant (a publisher) to provide the department's response to his request for a fee waiver so that the Commissioner would have authority to act.

This occurred after the publisher objected to preparation and photocopying charges because the publisher intended to make the information available to the general public.

The Information Commissioner told the applicant that the office would conduct a separate study into the issue of whether a general fee waiver for the media was in the public interest.

* * *

**Delays**

Institution: *Department of the Environment, Canada Employment and Immigration Commission, Department of Transport, Secretary of State*
Complaint: *Delay - access given late*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Completed during investigation*

In three cases government institutions failed to give access to records within an extended time limit. In a fourth case, a department did not advise the applicant that more than 30 days would be required to produce access.

The delays were found to have been caused by the newness of the Access to Information Act. The Information Commissioner advised the heads of each institution that the complaints of delay were well-founded. In each instance, the information requested was eventually provided.

* * *

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Delay - access given late*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Unable to assist*

This complaint followed an August 23, 1983, request to the RCMP for access to certain information. By September 23, 1983, no information had been provided nor had any notice been furnished, as required under the Act, as to when it would be forthcoming. On September 26, 1983, the complainant discussed the application with RCMP officials by telephone but withdrew the request because the records could not be furnished in time for a hearing the next day. The $5 application fee was returned.

The RCMP accepted the Information Commissioner's finding that the complaint was well-founded. No corrective action could be usefully recommended.

* * *

Institution: *Department of National Defence*
Complaint: *Delay - access given late*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

An access request dated July 22, 1983, was not received by the department until August 19, 1983, at which time the applicant was advised that the records would be provided no later than September 19, 1983. The information was ultimately provided on September 14, 1983.

However, on August 29, 1983, the applicant complained to the Information Commissioner that there had been no information or acknowledgement of the request within the required 30 days. The complaint was dismissed because the Information Commissioner considered reasonable the length of time which the department took once it had received the request.

* * *

Institution: *Department of External Affairs*
Complaint: *Delay - access given late*
Finding: *None*
Disposition: *Abandoned*

In this case the request for access was dated October 12, 1983, but the department did not receive it until November 9, 1983. The record was sent December 2, 1983, but in the interval the complainant had contacted the Information Commissioner because no response was received from the department.

The complainant was invited to make representations as to why the complaint of delay should be considered justified but did not respond.

* * *

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Delay - access given late*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

On December 2, 1983, a complaint was filed concerning a delay in receiving a response from the RCMP to an October 18, 1983, request for access to records. The investigator found no trace of the request having been received by the RCMP, nor any evidence that the complainant's $5 application fee cheque had been cashed. The complainant agreed to submit another request.

* * *

Institution: *Department of Transport*
Complaint: *Delay - access given late*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Completed during investigation*

The complainant in this case contacted the Information Commissioner for assistance on November 25, 1983, because access had not been provided for a request which the department had received on September 29, 1983. The request was acknowledged in writing October 17, 1983, but despite the complainant's telephone conversations with the department, the records were not provided, nor had the department advised of an extension of the time required to give access.

After meeting with the investigator, the department released three reports and related correspondence on January 10, 1984. The Deputy Minister of Transport advised the Information Commissioner that the newness of the Act had led to administrative difficulties unlikely to recur.

* * *

Institution: *Department of Labour, Canadian Transport Commission, Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Delay - unreasonable extension of time*
Finding: *None*
Disposition: *Completed during investigation*

In two of these cases an extension of time of not more than 30 days was required and the institution advised the applicant in each case. However, in a third case, the RCMP had accepted a request for access before the Act came into force and did not tell the applicant until two months after his request was received that another month would be required to translate and assess documents dealing with "German and Nazi organizations in Canada just before and during World War II." The Information Commissioner, who received the complaint only because the RCMP had treated the request as if it were made under the Act, made no finding about the delay.

In all three cases the Information Commissioner was satisfied that the extension of time required was reasonable. The complainants accepted the explanations.

* * *

Institution: *Secretary of State*
Complaint. *Delay - unreasonable extension of time*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

This request for access was received on October 17, 1983, and acknowledged by the department the next day. On November 8, 1983, the department advised the complainant that it would need a 30-day extension to consult with a third party in another city to review certain relevant material. The basis for the time extension was reasonable and the department had complied with the Act, so the Information Commissioner dismissed the complaint.

* * *

Institution: *Department of Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Delay - unreasonable extension of time*
Finding: *None*
Disposition: *Unable to assist*

In this case the department needed an additional 60 days to consult with a third party overseas before a decision could be made to release the requested record. The applicant complained that this was too long.

The investigation established that the department had followed the law by advising the complainant of the extension within 30 days of having received the request. The department was obliged to notify any third party which might be adversely affected by the release of the document and the time required to contact the third party was reasonable in the circumstances.

The complainant was invited to make representations but chose not to do so.

* * *

**Miscellaneous**

Institution: *Department of National Revenue (Customs and Excise)*
Complaint: *Miscellaneous (Procedural)*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*

A lawyer representing a complainant suggested that the Information Commissioner should disclose documents or portions of documents exempted by the government institution to counsel acting on behalf of a complainant.

The lawyer submitted that the general prohibition against disclosure in section 64 is subject to the Information Commissioner's authority under section 63 of the Act to disclose information as necessary, to establish the grounds for findings and recommendations. He also referred to the Information Commissioner's general authority to establish procedures and argued that the obligation placed on the Information Commissioner under subsection 35(2) of the Act to give the complainant a "reasonable opportunity to make representations" is not met if counsel for the complainant is prevented from examining the exempted record.

The lawyer also argued that the requirement that investigations of complaints be conducted in private can be met by an undertaking of confidentiality given by a complainant's legal counsel. In support, he described the seriousness and the consequences which may flow from a breach of a lawyer's undertaking. He suggested that because all lawyers in Canada are officers of the Federal Court, that Court could punish a lawyer for a breach of an undertaking given to the Information Commissioner.

The argument was supported with reference to the decision in *Vaughn v. Rosen*, 44F. 2d 320 (1973), a decision of the United States Court of Appeals and to procedures followed by the Chief Justice of the Federal Court of Canada in the unreported case of *Maurice Goguen et al v. Frederick Gibson*.

The Information Commissioner agreed that section 63 of the Act permits disclosure of information where, in her opinion, it is necessary to do so to further an investigation or to establish the grounds for the findings and recommendations. The question is whether the right of a complainant to a reasonable opportunity to make representations, coupled with the Commissioner's authority to disclose information, gives a right to counsel to gain access to documents which the federal government institution has refused to disclose. Based on the purpose and general framework of the Act the Information Commissioner was of the opinion that no such right exists.

The Information Commissioner provided counsel with the following opinion:

"The security and confidentiality provisions in section 61 and 62 of the Act contain a general prohibition against the disclosure of information to anyone by me or members of my staff. These are buttressed by more specifically directed provisions, such as section 64 of the Act which requires that I take every reasonable precaution to avoid disclosing even information which would indicate the basis on which the head of a government institution would be authorized to withhold information under the Act or whether a record exists at all.

"Under subsection 59(2) of the Act, I am required to confine the investigation of complaints concerning specified matters of international affairs and defence to one of a maximum of four officers or employees specially designated by me. Even other officers or employees in my office may not have access to the records in question. Given the foregoing I think that it would be completely inconsistent with the specific intent of Parliament for me, in the present case, to authorize disclosure of the documents in question to counsel for a complainant on the footing that it is necessary to do this in order to give the complainant a reasonable opportunity to make representations.

"Furthermore, I do not think that the obligation to conduct investigations in private, under section 35 of the Act, could always be met adequately by receiving undertakings from legal counsel acting on behalf of a complainant. I do not have the authority to enforce such an undertaking, whether it be given by a solicitor or anyone else, nor could I be assured that the 12 law societies across Canada would do so uniformly, if at all. I doubt very much that the Federal Court of Canada has the authority to punish a breach of such an undertaking or that I have authority to request that it consider a reference from me to deal with such a breach. Without specific authority to make such a reference, I see no procedure for bringing such contempt before the Court.

"Finally, as a matter of principle, I do not think that it is fair for me to accord special treatment in cases where complainants are represented by legal counsel. One of the features of an ombudsman's office is that it is accessible without the necessity of having a lawyer. I would be afraid that giving special treatment to lawyers would undermine the credibility of my office and render ineffective those features and advantages which it offers the public.

"In the case of *Goguen et al v. Gibson* mentioned earlier, it appears that certain information was disclosed to counsel in a case although it was considered top secret and objection to its disclosures most likely would have been taken if access to those same documents had been sought under the Access to Information Act. This was a procedure which was optionally followed under the direction of the Chief Justice of the Federal Court. I do not think that this case should have even persuasive value in the present circumstances because I am operating under different statutory restraints than was the Chief Justice. As well, the Federal Court is in a position to enforce a promise of confidentiality which might be given by counsel or a party to the action.

"The case of *Vaughn v. Rosen* which was raised, in my view, supports the argument against disclosure of exempted material to legal counsel in proceedings before me. In that case Wilkey J. recognized the difficulty of a system where one of the parties is unable to advance his case fully because he does not have the information necessary to rebut the claims made by the government. At page 826, the Court recognizes two major drawbacks to the system of resolving disputes under the Freedom of Information Act.

*'First, there are no inherent incentives that would affirmatively spur government agencies to disclose information ... Secondly, ... there is an innate impetus that encourages agencies automatically to claim the broadest possible grounds for exemption for the greatest amount of information ... there is a possibility that an agency could simply point to selected, clearly exempt portions, ignore disclosable sections and persuade the Court that the entire mass is exempt ...*
*'It is vital that some process be formulated that will (1) assure that a party's right to information is not submerged beneath governmental obfuscation and mischaracterization, and (2) permit the Court system effectively and efficiently to evaluate the factual nature of disputed information.'*

"By way of solution, Wilkey J. suggests that the complainant might be given a relatively detailed analysis without excessive reference to the actual language of the document in dispute, for argument before the Trial Court. He also suggests that the Trial Court designate a special master to examine documents and evaluate the government's claims for exemptions.

"I think that the Canadian legislators have, by the appointment of an independent Commissioner such as myself, attempted to overcome the very problems described in the *Vaughn v. Rosen* case which arise because the party seeking disclosure cannot know the precise contents of the document sought. I would suggest that my powers to report my findings and recommendations to the heads of government institutions, to appear as a party to an action in the Federal Court, and ultimately to make reports directly to Parliament is an incentive to spur government institutions to disclose information in accordance with the Access to Information Act not found in the United States system. The wide-ranging powers of investigation given to me go beyond those which normally apply to a master."

# Inquiries

Besides complaints, the Office of Information Commissioner fields a second category of public contact – inquiries.

Inquiries cover those contacts for information or assistance which do not amount to a complaint about having been denied a right under the Access to Information Act.

Between July 1, 1983, and March 31, 1984, the Office handled 500 such inquiries, of these 313 dealt with access to information and 187 concerned both access and privacy of personal information.

The inquiries cover such matters as requests for copies of the Access to Information Act, the names of departmental information coordinators, whether a department is covered by the Act and who is entitled to access. The office also received inquiries on matters completely outside the mandate of the Information Commissioner. For example, one inquirer wanted the telephone number of a commissionaire at a particular building; someone else asked for a map and a list of interesting places to visit in Canada; another wanted the telephone number of Lottario. In such cases, every attempt is made to steer the caller in the right direction.

A total of 182 hours were spent on inquiries for an average of 25 minutes each. Most inquiries are directed to an experienced information investigator so that the caller is not put in the position of having to repeat his facts.

Records are kept of the nature of the inquiries and the responses, but no analysis has been done to-date. Although many of the inquiries come in by telephone, there was confusion in the early phases of operation as the office was not listed in the city directory and only under "O" for offices in the government phone book. Both the city and government operators had difficulty locating the correct numbers and often directed callers to the wrong department. The office is now correctly listed under "I" for Information Commissioner. However, callers frequently assume this office has taken over the functions of the now disbanded Information Canada.

The switchboard of the Information Commissioner's office is open from 7:30 a.m. to 6:00 p.m. from Monday to Friday, and a member of the professional staff is on duty during this time to receive questions.

# Explaining the Act

**To government**

As a result of written requests the Information Commissioner met deputy ministers and senior officials of 67 of 133 government institutions contacted. The meetings were requested to:

1 - introduce the new Information Commissioner;
2 - answer any questions that the institutions had concerning the Access to Information Act, and;
3 - explain the approach the office intended to take in handling complaints.

Virtually all of the 67 departments that met the Commissioner agreed to an informal approach for handling complaints. The balance did not reply to the Commissioner's letter or simply opted to decide how to deal with complaints as the situations occurred.

The formal approach follows to the letter the procedures described in the Act. Notices of an investigation, findings and recommendations are executed by the Information Commissioner and sent directly to the Minister or similar head of the institution.

An informal approach involves investigators meeting departmental access coordinators and other officials without serving notices. This process stresses mediation and explanation. In most cases when the issue is resolved during investigation without a finding, the investigation results are reported to the complainant and the department without a formal report to the head of the institution.

The informal approach usually produces speedier solutions and, in the Commissioner's opinion, will lead to earlier and fuller compliance with the Act.

**To the public**

The Access to Information Act does not specifically give the Information Commissioner a mandate to carry out a program of public education about the rights of individuals under the Act. However, invitations are accepted to speak about the work done in the office.

During the first nine months of operation, the Information Commissioner addressed 27 audiences across Canada and abroad. The Commissioner also responded to numerous media requests for interviews and background information.

While inquiries and public speaking engagements have produced some limited publicity for the Act, the public appears unaware of the meaning of the Act and the role of the Information Commissioner to mediate complaints and take proceedings to the Federal Court. Indeed, many who have tried to use the Act soon gave up because they found procedures too complicated or too slow.

The Act requires government institutions to advise persons who are denied information that they have a right to complain to the Information Commissioner. In fact, government institutions rarely give applicants additional details about their rights.

# Corporate Management

Key Steps to Establishment of the Offices of the Information Commissioner and Privacy Commissioner

Spring, 1980 — Treasury Board establishes Task Force on Access to Information and Privacy
July 7, 1982 — Access to Information and Privacy Acts receive Royal Assent
June 2, 1983 — Inger Hansen is appointed Information Commissioner and John Grace, Privacy Commissioner, both for seven years
July 1, 1983 — Acts take effect

The Offices of the Information and Privacy Commissioners are separate legal entities and operate independently. However, in the interests of economy and efficiency, the two Commissioners share administrative support services. (See Appendix I for the organization chart).

The organization has 59 authorized positions. Twenty-nine staff years were allocated for the nine-month start up period from July 1, 1983, to March 31, 1984. By that date the full corporate organization had 32 full-time persons on strength, including eight in the Office of the Information Commissioner and 17 in the common service branch.

Several investigators were retained on contract while the Public Service Commission screened 644 applicants for the 13 permanent positions.

Supplementary estimates in 1983-84 provided the organization with a total budget of $2,024,000, including $454,000 for the Information Commissioner and $915,000 for common services. Actual expenditures for the nine-month period were $1,369,429, reflecting a lapse of $654,571 that is largely attributable to staffing delays.

**Expenditures**

The following are the Offices' expenditures for the period from July 1, 1983 to March 31, 1984.

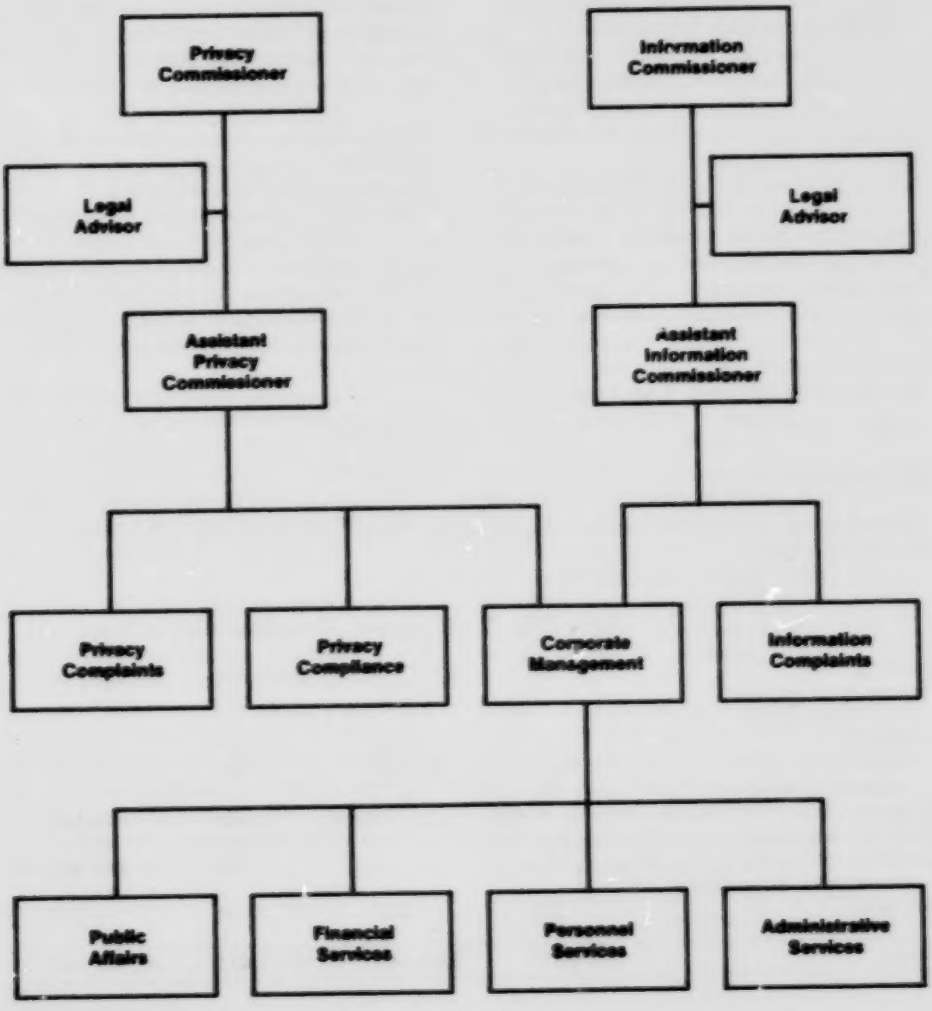
| | Information | Privacy | Corporate Management | Total |
|---|---|---|---|---|
| Salaries | $219,080 | $213,174 | $402,486 | $ 834,740 |
| Transportation and communication | 9,134 | 21,523 | 47,565 | 78,222 |
| Printing | 783 | 1,032 | 11,279 | 13,094 |
| *Professional and special services | 57,689 | 119,195 | 58,069 | 234,953 |
| Rentals | — | — | 16,880 | 16,880 |
| Utilities, supplies | — | — | 47,851 | 47,851 |
| Construction and equipment acquisition | — | — | 139,590 | 139,590 |
| All other | 271 | 137 | 3,691 | 4,099 |
| Total | $286,957 | $355,061 | $727,411 | $1,369,429 |

*Includes salaries of 6 contract investigators retained for the start-up period.

# Appendix I

Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada

Bureaux des Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée du Canada



# Appendix II

**On Being a Complainant**

These tips may be useful for future complainants.

1 - Don't ask for all the records on a subject unless you really want all of them. Narrow the nature of the request for faster results and lower costs. You can go back for more and will know more about how the records are organized.

2 - Consult the Access Register and if necessary the coordinator to make sure the government institution you are writing to has the information you want. This avoids a referral of your request to another source.

3 - While your reasons for seeking access to a record are irrelevant to your right to disclosure, they may help the public servants process your request. If they know what kind of information you are looking for and what you hope to do with the information they may find it faster. The government institution may also be able to suggest other relevant material.

4 - If possible, ask if you can visit the government institution to see the requested documents. Then you can select only those pages that you want - it is quicker and cheaper.

5 - Put your telephone number with your request for information so that the institution can call if they need to clarify what you want.

6 - Pay your $5 application fee up front. If you want to argue about the propriety of the application fee do it afterwards and ask for a refund. The government institution is under no obligation to respond to your access request if you have not paid the application fee and we have no authority to deal with a complaint about an informal request.

7 - Before you make an access request, telephone the government institution and ask if the information you want is available without using the Act. Section 2 of the Act says: "This Act is intended to complement and not replace existing procedures for access to government information and is not intended to limit in any way access to the type of government information that is normally available to the general public."

8 - If it is unlikely that research information will be disclosed because it involves personal information about others, ask the government institution if you can see the documents on your personal understanding, in accordance with the Privacy Act, that you will not make subsequent disclosure of the information in a manner that could identify any individual to whom it relates. Note that the government must be satisfied that the research cannot be accomplished without disclosure of personal information.

9 - If you think that the fees are too high then ask the government for an explanation and give the reasons why you think that they are too high. Normally the Information Commissioner will not deal with a complaint about fees unless the complainant has first asked the government to reduce or waive them.

10 - If a fee estimate seems high, ask what proportion of it involves searching and processing. Other government institutions may have the same information already processed. Ask what other government institutions might maintain the same records.

11 - Ask if the government institution will refund part of the search and preparation fees paid if someone else subsequently seeks access to the same record.

12 - Keep in touch with the government institution. If you have not received information 30 days after filing your request, contact them.

# Rapport annuel du commissaire à l'information 1983-84

Le Commissaire à l'information du Canada
112 rue Kent, 14e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

(613) 995-2410 — Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 7 heures 30 à 18 heures, heure d'Ottawa.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984

N° de cat. IP 20-1/1984

ISBN 0-662-53142-6

"La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensibles à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif."

Section 2(1)
La loi sur l'accès à
l'information

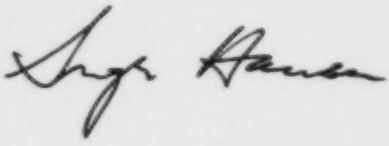
L'honorable M. Riel
Président
Sénat
Ottawa

le 29 juin 1984

Monsieur Riel,

J'ai l'honneur de soumettre mon premier rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er juillet 1983 au 31 mars 1984.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, Q.C.

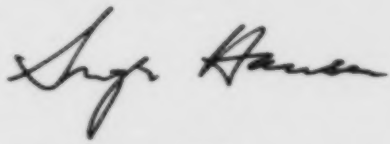
L'honorable L. Francis
Président
Chambre des communes
Ottawa

le 29 juin 1984

Monsieur Francis,

J'ai l'honneur de soumettre mon premier rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er juillet 1983 au 31 mars 1984.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, Q.C.

# Tables des matières


Introduction ..... 1
L'accès à l'information — sommaire ..... 5
Examen des plaintes ..... 9
Nombre de plaintes ..... 10
Sommaires des cas ..... 20
  Refus d'accès ..... 20
    Exceptions ..... 20
    Exclusions ..... 24
    Prélèvements ..... 26
    Dispositions générales ..... 27
  Frais de communication ..... 28
  Retard ..... 29
  Divers ..... 32
Demandes de renseignements ..... 36
La Loi éclairée ..... 37
Gestion intégrée ..... 39
Annexes
  I Organigramme ..... 41
  II Quelques conseils pour ne pas avoir à devenir un plaignant ..... 42

# Introduction

Le premier rapport du Commissaire à l'information, présenté en vertu de la nouvelle Loi sur l'accès à l'information, couvre la période allant du 1er juillet 1983 au 31 mars 1984.

En dépit de notre courte existence, nous avons eu notre part de l'attention du public. En effet, il y a ceux qui ont laissé entendre que la Loi sur l'accès à l'information n'est "pas bonne", est "une grande déception", une "loi sur le secret", une "farce" ou "la loi la plus décevante jamais adoptée par le gouvernement fédéral". À titre de Commissaire, je n'ai pas l'intention de rendre de tels jugements à l'heure actuelle.

Il est bien évident que nous avons connu des problèmes au démarrage. John Grace, nouveau Commissaire à la protection de la vie privée, et moi-même avons été nommés le 2 juin 1983. Nous partageons nos bureaux et nous avons convenu d'entrer en activité le 1er juillet 1983. Étant donné que les questions touchant la protection des renseignements personnels relevaient auparavant de la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne et que le public avait attendu longtemps la liberté d'information, nous étions convaincus qu'il fallait nous organiser sans tarder.

Lors de notre nomination, nos bureaux étaient déjà loués et une partie du personnel administratif embauché. De nombreux problèmes restaient cependant à résoudre, notamment les mesures de dotation des postes vacants. Comme dans tout nouvel organisme, nous avons également rencontré des difficultés imprévues. Par exemple, notre soi-disant identité fédérale faisait défaut. Deux commissaires indépendants partageant des bureaux et une administration exigeaient un nom commun.

Notre identité fédérale a été désignée sous le nom de "Bureaux des Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée du Canada." Par conséquent, les annuaires téléphoniques et l'immeuble qui abritaient nos bureaux au 112 rue Kent à Ottawa nous faisaient apparaître sous la lettre "B". Il a fallu beaucoup de persuasion et de pressions pour obtenir des appellations séparées mentionnant nos fonctions et nos identités distinctes. À l'heure actuelle, les mots clés "information" et "protection" apparaissent dans les annuaires et ailleurs sous les lettres "I" et "P" afin que le public puisse nous trouver.

Ce premier rapport contient un résumé des droits et des modalités en vertu de la Loi et présente les enquêtes achevées à la fin de la période concernée.

En fait, 46 cas ont été achevés : ils représentaient surtout des cas simples, certains ne pouvant de toute évidence pas recevoir notre appui, d'autres concernant des retards et ceux n'impliquant que deux intérêts concurrents, à savoir le demandeur et le gouvernement. Environ un tiers de ces cas ont été résolus en faveur du demandeur. Un seul des cas achevés impliquait une question législative compliquée, à savoir si le Commissaire à l'information avait le droit de communiquer des renseignements protégés à un avocat agissant au nom d'un demandeur.

À la fin de la période concernée, les enquêtes étaient terminés pour 50 autres cas et attendaient mes conclusions.

Certaines plaintes sur l'accès à l'information soulevaient des questions complexes à la fois dans la loi et dans les faits et des enquêtes impliquant l'examen de tonnes de documents. Très peu de ces cas étaient terminés le 31 mars 1984. Par conséquent, environ 50 autres cas (souvent les plus compliqués ou ceux dans lesquels plusieurs parties avaient le droit de présenter leurs observations) étaient encore à l'étude.

Ce retard nous préoccupe évidemment et j'ai l'intention de le rattraper d'ici la fin de 1984.

Un autre sujet de préoccupation provient de la frustration ressentie par les journalistes qui trouvent que la Loi sur l'accès à l'information ne satisfait pas leurs besoins urgents d'information.

Souvent, ils ont besoin de renseignements en quelques heures mais les modalités de la Loi sur l'accès à l'information ne peuvent répondre à ces délais. Cependant, à long terme, la situation pourrait s'améliorer car nous avons constaté des cas où des plaintes précédentes avaient créé un précédent pour la communication de certains renseignements que des institutions gouvernementales avaient autrefois refusés. De telles décisions peuvent favoriser une attitude plus ouverte à l'égard des requêtes ultérieures et donc accélérer les modalités d'accès à l'information.

D'autres personnes également sont souvent découragées par les démarches compliquées et longues nécessaires en vertu de la Loi. Il est bien vrai qu'il faut beaucoup de patience pour être un plaignant.

Toutefois, l'un des problèmes les plus graves touche la compréhension de la Loi par le public.

Lorsque la Loi est entrée en vigueur, une conférence de presse a été organisée mais le gouvernement n'a fait aucune autre annonce ou donné aucune autre explication à l'intention du public.

Lorsque je me suis présentée devant le Comité parlementaire pour parler sur le projet de loi sur la protection des renseignements personnels et sur l'accès à l'information, j'ai mentionné que si le ou les commissaires devaient sensibiliser le public à la législation, il faudrait inclure une clause dans la Loi.

Aucune clause de ce genre n'a été incorporée et nous n'avons aucun mandat visant à participer activement à l'éducation du public et aucun fonds disponible pour de telles activités.

Ce qui me préoccupe, c'est que dans trois ans, lorsque le Parlement révisera la Loi, nous ne posséderons pas l'expérience nécessaire pour apporter les modifications pertinentes et appropriées. J'ai donc la ferme intention de continuer à encourager les particuliers à faire usage de la Loi et à déposer des plaintes non seulement pour faire réviser des décisions particulières du gouvernement mais également pour découvrir les améliorations qui pourraient être apportées à la Loi.

Il est bien évident que si le Commissaire à l'information travaille dans l'ombre, le public n'améliorera pas ses connaissances de la Loi ou de son esprit. Par conséquent, j'accepte des invitations en vue d'expliquer la Loi au plus grand nombre de groupes possible. On peut affirmer que la nature controversée de la Loi et les intérêts concurrents qu'elle sert continueront à attirer l'attention du public sur la liberté de l'information et sur les dispositions de la Loi. Ce ne sera peut-être pas suffisant. Le gouvernement ou le Commissaire devrait participer activement à l'information du public en précisant la signification de la Loi, les droits qu'elle confère aux individus et l'importance de ces droits dans une société démocratique moderne.

L'explication de la Loi peut être très ennuyeuse, si bien que lorsque je m'adresse à des étudiants au sujet de la Loi sur l'accès à l'information, je leur demande souvent s'ils sont en faveur d'un accès illimité aux documents gouvernementaux. Il n'est pas surprenant de constater que la majorité est généralement en faveur d'un tel accès. C'est alors que je présente mon jeu de "l'avion" sur lequel je n'ai pas encore obtenu le droits d'auteur.

Le scénario du jeu est simple : un avion a dérapé de la piste; les passagers ne sont pas blessés à l'exception d'une personne qui est morte, apparemment d'une crise cardiaque. Pour une raison inconnue, les passagers sont gardés au secret à l'aéroport sous la protection de la police.

Les étudiants doivent jouer les rôles suivants : un négociant en armes qui détient un nouveau brevet sur une arme convoitée par de nombreux gouvernements; un diplomate participant à des négociations de paix très officielles; une actrice vieillissante et son amant, symbole sexuel bien connu; un agent de la GRC escortant un prisonnier délateur qui est emmené en détention préventive dans un autre pénitencier; un étudiant qui devrait être en classe; un ministre des Transports; un Secrétaire d'État aux Affaires extérieures; un Solliciteur général; un Commissaire de la GRC; le Commissaire à la protection de la vie privée; le Commissaire à l'information et un représentant de la succession de la personne décédée. Enfin, quelqu'un joue le rôle du journaliste qui doit couvrir l'événement et obtenir la liste des passagers en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Les aptitudes théâtrales des étudiants peuvent varier mais il est amusant de constater à quelle vitesse ils deviennent les protecteurs des intérêts particuliers de leurs personnages.

Il ressort clairement que la liberté d'information implique invariablement la communication de renseignements recueillis par quelqu'un d'autre et touchant les intérêts d'une autre personne.

Je fais alors un rapport entre les intérêts qu'ils veulent protéger et les diverses exemptions prévues en vertu de la Loi et nous débattons de la justification des exemptions.

Le mandat du Commissaire à l'information ressemble à celui d'un ombudsman. Mon mandat est déterminé par la Loi : je m'occupe des plaintes conformément à la Loi sur l'accès à l'information. Je dispose des mêmes pouvoirs qu'un juge pour exiger la production des preuves. La principale différence entre mon mandat et celui d'un ombudsman est que, en règle générale, je m'occupe de droits juridiques et non de questions administratives et que mon mandat se limite à un seul sujet.

Ma principale fonction consiste à faire une enquête juste sur toutes les plaintes, à interpréter la Loi en faveur de la communication des renseignements et à exiger une interprétation restreinte de toute clause qui cherche à empêcher la communication.

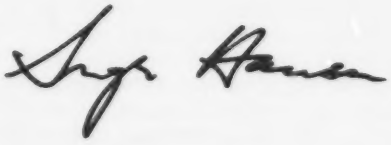
Nous recourons aux talents dont nous disposons pour que l'enquête soit complète et objective. Lorsque la preuve le justifie, les enquêteurs et moi-même faisons des pressions énergiques pour nous assurer qu'aucun document qui devrait être communiqué n'est retenu.

Ma devise est la suivante : "persister sans harceler". Je crois cependant que nous perdrions notre crédibilité et notre efficacité si je devais sauter à la conclusion que des renseignements ont été refusés sans raison valable.

Mon point de vue personnel concernant les renseignements qui devraient ou non être communiqués ne peut influencer mon jugement sur les faits et la Loi.

Je suis évidemment préoccupée par la complexité de la Loi et par les retards que connaissent les personnes qui présentent des plaintes. Même si les retards sont justifiés, j'espère pouvoir démontrer que je n'hésiterai pas à faire des recommandations fermes en vue de communiquer des renseignements une fois que je pourrai me fonder sur un examen complet des faits et une interprétation précise des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information.

Au cours des trois premières années d'application de la Loi sur l'accès à l'information, j'espère que mon bureau pourra favoriser le changement d'attitude nécessaire afin que survivent l'esprit et la substance de la Loi. J'ai déclaré à mes opposants que la seule façon d'y arriver consiste à faire appliquer intégralement la Loi avec une fermeté inébranlable et à voir les enquêteurs et le Commissaire mener des actions précises et équitables. Je suis persuadée que l'avènement d'un comportement plus ouvert peut, dans la grande majorité des cas, se dérouler sans recourir à la confrontation et aux disputes sur la place publique.



# L'accès à l'information — sommaire

La Loi sur l'accès à l'information donne à tout citoyen canadien et résident permanent le droit de consulter les dossiers relevant des institutions fédérales sauf si ce droit fut expressément retiré.

La Loi s'applique à la plupart des ministères, des conseils et des commissions mais non aux sociétés de la Couronne, en particulier dans le cas des organismes gouvernementaux qui sont en concurrence avec le secteur privé. Ne sont pas visés par la Loi certains documents comme les documents du Cabinet, les publications, ou la documentation qui se trouve déjà dans les bibliothèques ou les musées.

En cas de refus de communication totale ou partielle d'un document, parce que son contenu fait l'objet d'une dispense de divulgation, l'institution fédérale doit citer l'article de la Loi sur lequel l'exception est fondée ou serait fondée si le document existait. (Une institution fédérale n'est pas tenue de faire état de l'existence d'un document particulier car c'est justement parfois ce qu'il ne faut pas divulguer.)

Une institution fédérale est cependant tenue par la Loi de prélever les parties non divulgables du document et de fournir le reste au demandeur.

L'institution fédérale doit fournir le document aux demandeurs dans la langue officielle de leur choix si le document existe dans cette langue. Dans le cas contraire, le responsable de l'institution fédérale peut décider qu'il est dans l'intérêt public de faire traduire le document dans des délais raisonnables.

Le gouvernement publie un registre d'accès des dossiers relevant de chaque institution. Ce registre fait l'objet d'une mise à jour annuelle ainsi que d'une mise à jour périodique grâce à la publication de bulletins. Il décrit les fonctions, les programmes, les catégories de dossiers, les procédures d'accès de chaque organisme et fournit l'adresse du coordonnateur de l'accès à l'information.

La procédure d'accès aux documents débute lorsqu'un particulier remet par écrit une demande de communication à une institution fédérale et acquitte les droits initiaux de 5,00$.

Des droits additionnels peuvent être exigés tels: 2,50$ pour chaque quart d'heure supplémentaire au-delà des cinq heures consacrées à la recherche et à la préparation du document, et 25 cents par page lorsqu'une copie du document est fournie. Des droits divers doivent également être acquittés lorsque le document doit être préparé à partir de micro-fiches ou d'un document informatisé. Aucun droit n'est exigé pour le temps consacré à étudier les cas d'exception. La loi prévoit, cependant, que le demandeur peut être dispensé du versement de ces droits.

Lorsque l'institution reçoit une demande, elle dispose de 30 jours pour y répondre. Le délai de 30 jours peut être prorogé si le document demandé est volumineux et que l'observation du délai entraverait le fonctionnement de l'institution, si les consultations nécessaires rendent impossible l'observation du délai ou s'il est nécessaire de donner avis de la demande à un tiers lorsque les intérêts de ce dernier sont protégés par la Loi. Lorsqu'il y a prorogation du délai initial, l'institution doit

transmettre à l'individu un avis de prorogation de délai et en deça du délai original de trente jours.

Un individu qui se voit refuser la communication d'un document peut déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information. Il est également possible de déposer une plainte en ce qui concerne les retards, les droits à acquitter, la prorogation des délais, la communication, la langue dans laquelle le document a été fourni, ou toute autre question ayant trait à une demande d'accès à l'information ou à sa satisfaction en vertu de la Loi. La non-communication totale ou partielle d'un document dans les délais prescrits peut constituer un refus de communication. Le Commissaire à l'information reçoit toutes les plaintes présentées en vertu de la Loi et fait enquête sur elles en autant qu'elle ait trait à une demande de communication d'un document, et soit présentée dans l'année qui suit la demande.

L'enquête doit être secrète, et le Commissaire à l'information doit donner la possibilité à toutes les parties de présenter leurs observations.

Le Commissaire à l'information a le pouvoir d'assigner les témoins de la même façon qu'une cour supérieure d'archives et de les contraindre de déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment et de produire les pièces requises. Si le Commissaire à l'information conclut que la plainte est fondée, il adresse au responsable de l'institution fédérale qui détient le document un rapport qui présente ses conclusions et éventuellement, ses recommandations.

Le Commissaire à l'information peut préciser le temps dont dispose une institution pour répondre au rapport, et lui demander de lui donner avis des mesures prises ou envisagées ou des motifs de ne pas donner suite à ses recommandations.

Le Commissaire à l'information rend compte des résultats au plaignant, et lorsque le responsable de l'institution n'a pris aucune mesure ou qu'il n'a pas déclaré qu'il en prendrait, il informe le plaignant de l'existence d'un droit de recours auprès de la Cour fédérale. Le Commissaire à l'information peut exercer un recours en révision avec le consentement du (de la) plaignant(e).

Le Commissaire à l'information fait annuellement rapport au Parlement et peut lui soumettre des rapports spéciaux sur toute question qu'il considère urgente et importante.

**Intervention du tiers**

Lorsqu'une institution gouvernementale a l'intention de communiquer un document pouvant avoir des conséquences pour un tiers, le responsable de l'institution est tenu d'en informer celui-ci et de lui donner 20 jours pour présenter ses observations quant aux raisons qui justifieraient un refus de communication. Si l'institution fédérale persiste dans l'intention de communiquer le document, le tiers doit en être avisé et se voir accorder 20 jours supplémentaires pour exercer un recours auprès de la Cour fédérale afin d'obtenir l'interdiction de la divulgation du document.

Un tiers n'est pas autorisé à déposer de plainte auprès du Commissaire à l'information au sujet de la communication d'un document. Cependant, si l'institution fédérale accepte les arguments du tiers et décide de ne pas communiquer le document, le demandeur peut adresser une plainte au Commissaire.

**Révision par la Cour fédérale**

En vertu de la Loi sur l'accès à l'information, la Cour fédérale peut uniquement réviser la non-communication d'un document demandé. La Loi ne donne au tribunal aucun pouvoir explicite de révision en ce qui concerne les autres questions qui peuvent faire l'objet d'une plainte adressée par des individus au Commissaire à l'information. Il s'agit notamment des droits à payer, des prorogations de délai injustifiées et de la langue dans laquelle les documents sont rédigés. Par contre, le fait de ne pas communiquer un document dans les délais requis peut correspondre à un refus.

La Cour peut ordonner ou interdire la communication d'un document ou prendre toute autre mesure qu'elle juge appropriée. La Cour peut accorder les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée, lorsque l'affaire fait intervenir des principes nouveaux et importants.

**Refus de communication**

La personne à qui on a refusé la communication d'un document ne peut pas exercer directement un recours auprès de la Cour mais doit tout d'abord déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information et avoir été informée des conclusions de ce dernier. Si celui-ci conclut que la plainte est fondée et si l'institution refuse toujours de communiquer le document, la personne dispose de 45 jours pour demander à la Cour fédérale de procéder à une révision judiciaire de la décision du gouvernement. La Cour peut examiner une demande de révision déposée après l'expiration de cette période mais n'est pas tenue de le faire. Il est possible d'exercer un recours en révision même lorsque le Commissaire à l'information ne recommande pas la communication du document. En effet, c'est la décision de l'institution, et non celle du Commissaire à l'information, qui est sujette à révision par la Cour fédérale.

Le Commissaire à l'information peut, avec l'accord du plaignant, exercer un recours en révision. Il peut également comparaître devant la Cour au nom d'un plaignant qui a exercé un recours en révision. Dans n'importe quel autre cas, le Commissaire à l'information peut, avec la permission de la Cour, comparaître à titre de partie à l'instance. Lorsque le Commissaire à l'information a exercé un recours en révision, le plaignant peut encore comparaître en son nom.

Une fois qu'une révision judiciaire est en cours, le responsable de l'institution qui a refusé la communication du document doit immédiatement donner avis du recours au tiers à qui il avait déjà donné avis, ou aurait donné avis, s'il avait eu l'intention au départ de donner communication du document demandé. Le tiers est autorisé à comparaître comme partie à l'instance.

**Procédure judiciaire**

Bien que la Cour fédérale puisse établir des règlements spéciaux en ce qui concerne les recours en révision exercés en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, il ne s'était pas prévalu de ce droit au 31 mars 1984.

La Cour a le droit d'examiner tous les documents auxquels la Loi s'applique mais est tenue de prendre toutes les précautions possibles pour empêcher la divulgation du document (ou même de son existence, lorsque l'institution fédérale n'a pas fait état de son existence). La Cour peut entendre les arguments présentés en l'absence d'une partie ou à huis clos.

Si un recours en révision devant la Cour concerne un document que l'institution fédérale a refusé de communiquer du fait qu'il a trait aux affaires internationales ou à la défense nationale, le juge en chef adjoint, ou son délégué, doit entendre le recours à huis clos et, si le responsable de l'institution le demande, à une audience tenue dans la Région de la capitale nationale. L'institution fédérale doit avoir la possibilité de faire valoir ses arguments en l'absence d'un tiers.

Dans une procédure de révision en vertu de la présente loi, la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d'un document incombe à l'institution fédérale concernée.

Au cours de la période couverte par ce rapport, aucun recours en révision de la décision de refus de communication n'a été exercé devant la Cour. Des tiers avait exercé deux recours en révision de la proposition du gouvernement de divulguer une certaine information.

# Examen des plaintes

Cette partie du rapport traite du processus d'enquête relative aux plaintes et la manière dont les plaintes soumises au bureau du Commissaire à l'information ont été traitées au cours des neuf premiers mois d'existence de la nouvelle Loi.

La terminologie utilisée pour l'examen des plaintes et l'établissement des comptes rendus est expliquée dans la section distincte à la page 12, afin de faciliter la lecture du texte et des tableaux.

# Nombre de plaintes

Au cours de la période du rapport, 150 plaignants ont pris contact avec le bureau du Commissaire à l'information. Le rapport porte sur les résultats des 46 enquêtes qui ont été menées à leur terme. L'instruction des autres plaintes n'était pas encore terminée à l'expiration de la période du rapport.

Dans certains cas, un particulier déposait un certain nombre de plaintes qui faisaient l'objet d'une enquête et d'un examen distincts. Dans d'autres cas, un plaignant protestait contre l'exception de divers éléments d'un document contenus à un même dossier. Ces plaintes ont été regroupées et traitées comme une seule affaire.

Le bureau traitait les plaintes individuellement lorsqu'elles avaient trait à des questions totalement différentes ou relevaient de problèmes de refus des droits en vertu de la Loi qui étaient fondamentalement différents. Des rapports séparés sont aussi préparés lorsque deux conclusions distinctes sont rendues suite à une enquête. Les plaintes présentées par différentes personnes et celles portées contre des institutions différentes étaient comptées individuellement même lorsqu'elles portaient sur la même question ou soulevaient les mêmes problèmes généraux de refus des droits.

Au cours de la période du rapport, deux cas seulement ont donné lieu à des enquêtes multiples : une lettre a déclenché quatre plaintes distinctes et une autre, deux.

Ce rapport du Commissaire à l'information n'est pas nécessairement typique de ceux qui le suivront. Les plaintes réglées au cours des neuf premiers mois d'existence du bureau (les seules à être traitées dans ce rapport) peuvent, dans la majorité des cas, être réparties en deux groupes : les problèmes simples, qui traduisent tout simplement les difficultés éprouvées par les institutions fédérales pour se familiariser avec la Loi et appliquer de nouvelles procédures; et les autres, qui présentaient des problèmes fondamentaux d'interprétation et de principe. Les futurs rapports feront une plus large place à ces problèmes.

Au cours des neuf premiers mois d'activité, le Commissaire à l'information n'a fait aucune recommandation officielle, étant donné que les enquêtes sur les affaires les plus complexes n'étaient pas encore terminées à la fin de la période du rapport.

Dans de nombreux cas, les "demandes de renseignements", décrites ailleurs dans ce rapport, se présentaient sous la forme de plaintes. Elles avaient souvent trait au manque d'information sur les droits garantis par la Loi. Lorsqu'il a été possible de leur donner une explication "immédiate" et qu'elles n'exigeaient aucun suivi, ces demandes n'ont pas été classées comme plaintes.

**Traitement d'une plainte**

La plupart des plaintes parviennent par le courrier au bureau du Commissaire à l'information.

En vertu de la Loi, celui-ci peut exercer ou déléguer à ses enquêteurs des pouvoirs très étendus pour la tenue des enquêtes, notamment le pouvoir d'assigner les témoins à comparaître et de pénétrer dans les locaux du gouvernement.

Chaque plainte est assignée à un enquêteur d'expérience qui s'en occupe jusqu'à ce qu'elle ait été officieusement résolue ou qu'elle fasse l'objet d'une conclusion officielle du Commissaire à l'information. Habituellement, l'enquêteur téléphone au plaignant ou prend rendez-vous avec lui pour établir la nature précise de la plainte et recueillir des faits supplémentaires. L'enquêteur prend ensuite contact avec le coordonnateur à l'information et les autres cadres de l'institution fédérale concernée afin de discuter du problème.

Il arrive souvent que les plaintes émanent d'un malentendu ou d'un manque d'information et l'enquêteur est souvent en mesure de résoudre le problème. L'enquêteur fait alors rapport au Commissaire et aux representants du ministère impliquée et le Commissaire adresse alors une lettre au plaignant en conséquence.

Si la question n'est pas résolue à l'échelon administratif, l'enquêteur rassemble l'information jugée nécessaire et prépare un rapport à l'intention du Commissaire à l'information incluant des suggestions appropriées.

Bien que le Commissaire à l'information soit tenu de donner la possibilité de présenter leurs observations au plaignant, au responsable de l'institution fédérale, et à tout tiers pour lequel la divulgation de l'information pourrait avoir des conséquences, personne n'est automatiquement autorisé à être entendu ni à se faire communiquer les arguments présentés par les autres parties.

Au cas où la question ne serait pas réglée dans le cours de l'enquête, ou officieusement par le Commissaire à l'information, ce dernier présente, à l'issue de celle-ci, un compte rendu au plaignant et au responsable de l'institution fédérale.

Si le Commissaire à l'information estime que la plainte est bien fondée, il avise le plaignant et le responsable de l'institution de ses conclusions ainsi que de ses recommandations.

Le Commissaire à l'information informe le plaignant par écrit du résultat de l'enquête. Si la plainte n'est pas soutenable, le plaignant est invité à soumettre des observations supplémentaires, et des conclusions formelles lui seront transmises s'il désire utiliser son droit de recours auprès de la Cour fédérale. Si le responsable de l'institution gouvernementale rejette les recommandations de communication du Commissaire, ce dernier peut exercer le recours en révision devant la Cour fédérale et ce, avec l'assentiment du plaignant. Le Commissaire à l'information peut comparaître devant la Cour fédérale même si le Commissaire n'entérine pas complètement la prise de position du plaignant.

**Termes utilisés dans les tableaux**

**Tableau 1** (Catégorie de plainte)

**Exception** — Le plaignant n'était pas d'accord avec la décision de l'institution fédérale d'invoquer une exception et de lui refuser la communication totale ou partielle du document demandé.

**Exclusion** — Le plaignant n'était pas d'accord avec la conclusion de l'institution fédérale selon laquelle la totalité ou une partie du document était exclue de l'application de la Loi.

**Prélèvement** — La communication d'un document ayant été refusée parce que celui-ci faisait l'objet d'une exception, le plaignant a laissé entendre que les renseignements que l'on a refusé de lui divulguer étaient trop nombreux ou que l'on aurait pû prélever des parties du document en question et les lui communiquer.

**Général** — Le plaignant a allégué qu'on a refusé de lui communiquer un document demandé sans raison ou que l'institution fédérale ne s'est pas occupée comme elle l'aurait dû de sa demande de communication.

**Frais de communication** — Le plaignant considérait que les droits à acquitter pour la communication d'un document étaient excessifs.

**Communication faite avec retard** — Le plaignant a allégué que le document demandé lui a été communiqué après le délai prescrit par la Loi ou établi par l'institution fédérale.

**Prorogation excessive** — Le plaignant considérait que le délai établi par l'institution fédérale pour communiquer un document était abusif.

**Version de la communication** — Le plaignant a allégué que le document ou une partie de celui-ci ne lui a pas été communiqué dans la langue officielle précisée dans la demande ou que le délai dans lequel on lui a communiqué le document dans la langue de son choix n'était pas convenable.

**Répertoire** — Le plaignant n'était pas satisfait des publications ou des bulletins que le gouvernement est tenu de publier et où il décrit ses organismes, ses fonctions, ses programmes, ses catégories de documents, ses manuels administratifs et les adresses des coordonnateurs de l'accès à l'information.

**Divers** — Il s'agit des plaintes qui ne se rangent pas dans les catégories susmentionnées, comme par exemple, des plaintes portant sur le manque de coopération, la lourdeur de la machine administrative et l'imprécision des explications données.

**NOTA :** En vertu du paragraphe 71c) de la Loi, chaque institution fédérale a jusqu'au 1er juillet 1985 pour fournir, à son siège ou dans des autres bureaux où il est possible sans problèmes sérieux de le faire, des installations de consultation par le public des manuels dont se servent les institutions fédérales dans l'application de leurs programmes et l'exercice de leurs activités. Par conséquent, à compter du 1er juillet 1985, le Commissaire à l'information s'occupera des plaintes relatives à ces installations.

**Bien fondée** — À la suite de l'enquête, le Commissaire à l'information a conclu que le plaignant s'était vu refuser un droit en vertu de la Loi.

**Non-justifiée** — À la suite de l'enquête, le Commissaire à l'information a conclu que le plaignant s'était vu accorder tous les droits que lui confère la Loi ou la plainte ne relevait pas de la compétence du Commissaire.

**Sans conclusion** — Le Commissaire à l'information n'a présenté aucune conclusion parce que la plainte a été réglée en cours d'enquête.

**Tableau 2 (règlement des plaintes)**

**Recommandation** — La plainte était bien fondée et le Commissaire à l'information a recommandé à l'institution de prendre des mesures correctives précises.

**Rejetée** — La plainte n'était pas fondée.

**Réglée en cours d'enquête** — La plainte a été réglée ou la situation a été redressée en cours d'enquête.

**Abandonnée** — Le plaignant a demandé que l'on abandonne l'enquête ou le plaignant est demeuré introuvable.

**Incapacité d'aider le plaignant** — Le Commissaire à l'information n'était pas en mesure d'aider le plaignant parce que : la plainte ne relevait pas de sa compétence; le plaignant a refusé de faire les démarches nécessaires pour que l'on termine l'enquête; le plaignant n'a pas répondu aux propositions ou aux questions du Bureau du Commissaires à l'information; le plaignant n'a pas pu ou n'a pas voulu accepter les propositions qu'on lui a faites ou les conseils qu'on lui a données; on n'aurait rien gagné à poursuivre l'enquête.

**Fondement des plaintes**

Plus de la moitié des 46 plaintes qui ont fait l'objet d'une enquête au cours de la période couverte par ce rapport ont été déposées après que la communication totale ou partielle de l'information demandée ait été refusée au plaignant.

Près d'un tiers des plaignants invoquaient des retards et le reste s'objectait aux droits à acquitter ou à des questions diverses. Aucune plainte ne portait sur la langue utilisée dans les documents ou sur le registre d'accès.

Les tableaux 1, 2, et 3 démontrent les diverses catégories de plaintes.

Le tableau 1, qui présente les conclusions du Commissaire à l'information par catégorie de plainte, indique qu'il y avait deux fois plus de plaintes injustifiées que de plaintes bien fondées. Ceci peut donner l'impression que la

*Les tableaux portent sur les résultats de 46 enquêtes qui ont été menées à leur terme durant la période couverte par ce rapport. L'instruction des autres plaintes n'était pas encore terminée à l'expiration de la période de ce rapport.

TABLEAU 1

**CONCLUSIONS PAR CATÉGORIE DE PLAINTE**

| Catégorie | Conclusion | | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | Bien-fondée | Non-justifiée | Sans Conclusions | |
| Refus d'accès | | | | |
| -Exception | - | 7 | 5 | 12 |
| -Exclusion | - | 4 | 1 | 5 |
| -Prélèvement | - | - | 1 | 1 |
| -Général | - | 1 | 7 | 8 |
| Frais de communication | - | - | 5 | 5 |
| Délai | | | | |
| -Communication faite avec retard | 8 | 1 | 2 | 9 |
| -Prorogation excessive | - | 1 | 4 | 5 |
| Version de la communication | - | - | - | - |
| Répertoire | - | - | - | - |
| Divers | - | 1 | - | 1 |
| Total | 8 | 15 | 25 | 46 |

plupart de ces plaintes n'étaient pas légitimes. Cependant, le tableau 2, qui a trait au règlement de ces plaintes, présente la question sous un jour différent car 16 des 25 plaintes qui n'ont pas donné lieu à une conclusion du Commissaire ont été réglées en cours d'enquête. En règle générale, cela signifiait qu'au cours de l'enquête, une mesure quelconque avait été prise et avait donné satisfaction au plaignant.

De plus, 15 plaintes n'ayant pas donnée lieu à une conclusion ont été abandonnées.

Le tableau 3 illustre la mesure prise par l'institution fédérale pour chaque catégorie de plainte. Dans tous les cas où la plainte de refus a été réglée en cours d'enquête, le plaignant a reçu tout ou partie de l'information qui lui avait été refusée au départ.

TABLEAU 2

**RÈGLEMENT DES PLAINTES PAR CATÉGORIE**

| Catégorie | Recommandation | Rejetée | Réglée en cours d'enquête | Abandonnée | Incapacité d'aider le plaignant | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Refus d'accès<br>-Exception | - | 7 | 5 | - | - | 12 |
| -Exclusion | - | 4 | 1 | - | - | 5 |
| -Prélèvement | - | - | 1 | - | - | 1 |
| -Général | - | 1 | 1 | 2 | 4 | 8 |
| Frais de Communication | - | - | - | 3 | 2 | 5 |
| Délai :<br>-Communication faite avec retard | - | 1 | 5 | 1 | 2 | 9 |
| -Prorogation excessive | - | 1 | 3 | - | 1 | 5 |
| Version de la communication | - | - | - | - | - | - |
| Répertoire | - | - | - | - | - | - |
| Divers | - | 1 | - | - | - | 1 |
| Total | - | 15 | 16 | 6 | 9 | 46 |

## TABLEAU 3

### MESURES PRISES PAR LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

| Catégorie de plainte | Recommandation par le Commissaire | | | Réglée en cours d'enquête | | Rejetée, Abandonnée ou Incapacité d'aider le plaignant |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mesure prise par le gouvernement | | | | | |
| Refus d'accès: | Documents Divulgués en entier | Documents Divulgués en partie | Non-divulgation des documents | Documents divulgués en entier | Documents divulgués en partie | Non-Divulgation des documents |
| -Exception | - | - | - | 3 | 2 | 7 |
| -Exclusion | - | - | - | 1 | - | 4 |
| -Prélèvement | - | - | - | - | 1 | - |
| -Général | - | - | - | - | 1 | 7 |
| Frais de communication | Réduits, Dispensés, ou Remboursés | | Aucune Action | Réduits, Dispensés ou Remboursés | | Aucune Action |
| | - | | - | - | | 5 |
| Délai: | Reconnu par le gouvernement | | Aucune Action | Reconnu par le gouvernement | | Aucune Action |
| -Communication faite avec retard | - | | - | 5 | | 4 |
| -Prorogation excessive | - | | - | 3 | | 2 |
| Version de la communication | Action rectificative | | Aucune Action | Action rectificative | | Aucune Action |
| | - | | - | - | | - |
| Répertoire | Action rectificative | | Aucune Action | Action rectificative | | Aucune Action |
| | - | | - | - | | - |
| Divers | Action rectificative | | Aucune Action | Action rectificative | | Aucune Action |
| | - | | - | - | | 1 |

TABLEAU 4

**RÉPARTITION DES PLAINTES SELON LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES**

| Ministères et départements d'État | Total |
|---|---|
| Agriculture | 1 |
| Énergie, Mines et Ressources | 1 |
| Environnement | 2 |
| Affaires extérieures | 3 |
| Pêches et Océans | 1 |
| Industrie et Commerce | 2 |
| Justice | 1 |
| Travail | 1 |
| Défense nationale | 2 |
| Santé et Bien-être social | 1 |
| Revenu national | 4 |
| Travaux publics | 1 |
| Expansion économique régionale | 1 |
| Secrétariat d'État | 5 |
| Transport | 2 |
| **Agences** | |
| Commission de contrôle de l'énergie atomique | 1 |
| Banque du Canada | 1 |
| Société d'assurance-dépôt du Canada | 1 |
| Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada | 3 |
| Agence canadienne de développement international | 1 |
| Commission canadienne des transports | 1 |
| Service correctionnel Canada | 1 |
| Banque fédérale de développement | 1 |
| Bureau du Conseil privé | 1 |
| Archives publiques | 1 |
| Gendarmerie royale du Canada | 6 |
| **Total** | **48** |

Malgré le bien-fondé de six plaintes, il n'a pas été nécessaire que le Commissaire à l'information fasse des recommandations à ce sujet car toutes les six avaient trait à une question de retard de l'accès à l'information et les documents leur avaient été communiqués au cours de l'enquête. Une plainte avait été retirée parce que l'ampleur du retard avait rendu inutile l'information demandée.

A la fin de la période couverte par ce rapport, les plaintes qui pouvaient donner lieu à des recommandations officielles étaient toujours sous le coup d'une enquête ou faisaient l'objet d'une médiation à laquelle participaient les institutions fédérales concernées.

**Répartition des plaintes**

Le tableaux 4 présente la répartition de plaintes classées par les institutions fédérales mises en cause au cours de la période couverte par ce rapport. Ces chiffres sont uniquement fournis à titre d'information et ne constituent pas une mesure de l'observation de la Loi sur l'accès à l'information par les institutions fédérales. Lorsqu'on étudie ce tableau, il convient de tenir compte de plusieurs facteurs.

- les chiffres ne représentent que les 46 enquêtes menées à bien au cours de la période de rapport,104 plaintes étaient activement sous enquête au 31 mars 1984.
- environ un tiers des plaintes étaient fondées ou ont donné lieu à la prise de mesures correctives par l'institution fédérale concernée. Les autres ont été rejetées, abandonnées ou réglées sans qu'aucune mesure ait été recommandée par le Commissaire à l'information ou prise par l'institution fédérale.
- certaines institutions fédérales reçoivent un plus grand nombre de demandes de consultation de documents que d'autres.
- certaines institutions fédérales, de par la nature de leurs programmes, traitent une information qui est moins susceptible d'être communiquée, ce qui accroît la probabilité des plaintes.

Les rapports annuels ultérieurs fourniront peut-être une ventilation plus significative des plaintes. Pour l'instant, seule une évaluation qualitative des réactions des institutions fédérales est possible. C'est là l'objet des descriptions des cas présentées dans ce rapport.

**Au sujet des plaintes**

Le tableau 5, qui illustre l'origine géographique des plaintes, montre que leur nombre était plus élevé en Ontario que dans toutes les autres provinces réunies.

Aucune conclusion ne sera tirée de ce nombre parce que les plaignants trouvent plus commode d'avoir dans la capitale des représentants ou des agents à Ottawa qui présentent des demandes de consultation en leur nom.

On n'a pas demandé aux plaignants quelles étaient leurs raisons de demander à consulter des documents gouvernementaux ni où ceux-ci se trouvaient, et les explications spontanément fournies par eux ne permettaient pas d'établir un profil fiable de ceux qui s'intéressent à la Loi.

Les dossiers permettent effectivement au bureau de déterminer le sexe du plaignant (puisque seuls les individus et non les sociétés, jouissent du droit d'accès en vertu de la Loi) ainsi que la langue choisie par lui. Cependant, ceci ne permet pas non plus d'établir un profil exact car, comme nous l'avons noté ci-dessus, la plainte est souvent présentée au nom d'une autre personne.

TABLEAU 5

**RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'ORIGINE DES PLAINTES**

| Origine | Total |
|---|---|
| Territoire du Yukon | |
| Territoires du Nord-Ouest | |
| Colombie-Britannique | 2 |
| Alberta | 3 |
| Saskatchewan | 3 |
| Manitoba | 5 |
| Ontario | 28 |
| Québec | 5 |
| Nouveau-Brunswick | |
| Nouvelle-Écosse | |
| Île-du-Prince-Édouard | |
| Terre-Neuve | |
| Hors Canada | |
| Total | 46 |

# Sommaires des cas

Les descriptions des cas suivants sont classées en fonction du type de plainte présentée au Commissaire à l'information. Chaque sommaire couvre l'institution fédérale citée dans la plainte, les conclusions éventuelles, les mesures prises, et comporte une brève description du cas. Les références aux textes réglementaires ont trait aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information.

Plusieurs cas semblables concernant des institutions fédérales différentes ont été regroupés.

Ces descriptions ne comportent aucun détail qui permette d'identifier le plaignant ou toute autre personne liée à l'affaire. Les références au sexe du plaignant ont été modifiées au hasard.

L'ordre de présentation est : Accès (exceptions - par numéro d'article), accès - prélèvement, accès - général, frais, retards et divers.

**Refus d'accès -**

**Exceptions**

Institution : *Secrétariat d'État*
Plainte : *Refus d'accès - exception (article 14)*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Le plaignant a protesté contre un refus de communication d'un document pour le motif que celui-ci contenait une information sur les délibérations fédérales-provinciales et sur la stratégie adoptée, ou à adopter par le gouvernement fédéral. Le Commissaire à l'information a conclu que ces documents portaient effectivement sur des négociations fédérales-provinciales extrêmement délicates et que le refus était justifié.

* * *

Institution : *Secrétariat d'État*
Plainte : *Refus d'accès - exception (article 14)*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Réglée en cours d'enquête*

Dans cette affaire, la communication de plusieurs documents a été refusée pour le motif que celle-ci pourrait nuire aux affaires fédérales-provinciales. L'enquêteur a suggéré au ministère de demander au groupe communautaire qui était l'auteur d'un des documents (une lettre) s'il était favorable à sa communication. Le groupe communautaire a donné son accord et le document a été communiqué au demandeur.

* * *

Institution : *Ministère de la Défense nationale*
Plainte : *Refus d'accès - exception (paragraphe 15(1))*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Le plaignant a demandé à consulter les documents relatifs au nombre de survols non autorisés du territoire canadien par des avions de l'Union Soviétique.

La requête a été rejetée pour le motif que la divulgation contenue dans ce document mettrait en cause les services de renseignements militaires et pourrait compromettre les affaires internationales, le défense du Canada ou d'un État allié et la détection, la prévention ou l'élimination d'activités subversives ou hostiles.

Le plaignant a fait valoir que la divulgation du nombre, de l'endroit, des dates et des types d'avions impliqués dans ces survols ne causerait aucun préjudice. Comme il appartient au gouvernement de justifier une exception, la Défense nationale a fourni suffisamment d'informations au Commissaire à l'information pour que celui-ci parvienne provisoirement à la conclusion que la divulgation de ces renseignements causerait un ou plusieurs des torts prévus. Il n'a pas été possible de dire au plaignant sur quoi le Commissaire à l'information s'appuyait pour prendre cette décision provisoire car il lui est interdit de divulguer l'information fournie pour les enquêtes. Le plaignant ne s'est pas prévalu d'une invitation à présenter d'autres observations en faveur de la communication des documents et la plainte a été rejetée par la suite.

* * *

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Refus d'accès - exception (paragraphe 16(3))*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Réglée en cours d'enquête*

Le plaignant considérait qu'on lui avait refusé sa demande d'indemnisation parce que l'information relative à la perte d'un bien personnel avait été fournie par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à un enquêteur d'une compagnie d'assurance provinciale. Sa demande d'accès au rapport lui avait été refusée par la GRC pour le motif que celui-ci contenait des "renseignements qui avaient été obtenus ou préparés par la Gendarmerie royale du Canada dans l'exercice de ses fonctions de police provinciale ou municipale, conformément à une entente conclue sous le régime de l'article 20 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada". Cette exception est obligatoire lorsque, à la demande de la province, le gouvernement fédéral consent à ne pas divulguer ces renseignements. C'était le cas dans cette affaire.

Au cours de l'enquête effectuée par le bureau du Commissaire à l'information, les autorités provinciales ont communiqué le rapport au plaignant.

* * *

Institution : *Banque du Canada*
Plainte : *Refus d'accès - exception (paragraphe 19(1))*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

La Banque du Canada a refusé de donner satisfaction à une demande de communication des noms et des adresses des détenteurs de bons d'épargne parvenus à échéance et non encaissés. Le refus s'appuyait sur le motif que la Loi interdisait la communication de ces renseignements personnels. Le plaignant soutenait que la majorité des détenteurs de bons n'avaient jamais été informés que ceux-ci étaient parvenus à échéance (ne rapportaient plus d'intérêt) et que la banque profitait de la situation.

La banque avait reconnu devant l'enquêteur du bureau du Commissaire à l'information qu'il se pouvait que certaines personnes ne sachent pas que leurs bons étaient échus. Cependant, la banque prévient tous les détenteurs de bons échus lorsqu'elle leur fait parvenir, par chèque, le versement final

des intérêts, et elle leur envoie un rappel six mois après l'échéance. La banque utilise également la publicité qu'elle fait pour sa nouvelle série de bons afin d'informer le public qu'une série particulière est arrivée à échéance.

Bien que ce système ne puisse pas garantir que les détenteurs d'un bon échu seront informés, la campagne de publicité déclenche tous les ans une averse de demandes de remboursement, et le fait que nombre de bons demeurés en souffrance ne représentait que 0,31 % du total des bons échus au 31 juillet 1983 témoigne de son efficacité.

L'enquêteur avait demandé à la banque si les renseignements relatifs aux personnes décédées depuis plus de 20 ans pouvaient être communiqués car ces renseignements ne sont pas couverts par la Loi. La banque avait répondu qu'elle n'avait aucun moyen pratique de déterminer quels étaient les détenteurs de bons, à supposer qu'il y en eût, qui étaient décédés depuis plus de 20 ans, et qu'une recherche manuelle des dossiers anciens et non informatisés de chaque détenteur de bons échus ralentirait excessivement les activités de l'institution.

La banque a offert de rechercher les noms pour tous les cas où le plaignant pouvait fournir la preuve qu'un individu ou sa succession l'autorisait à obtenir ces renseignements. De même, le Commissaire à l'information a suggéré que si le plaignant pouvait fournir la preuve qu'un particulier était décédé depuis plus de 20 ans, la protection de l'information contre la divulgation serait levée.

* * *

Institution : *Archives publiques*
Plainte : *Refus d'accès - exception (paragraphe 19(1))*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Une demande de communication des documents d'une commission navale d'enquête tenue à Halifax en 1945 a tout d'abord été rejetée mais les Archives ont ultérieurement consenti à communiquer les données descriptives après que les noms et autres éléments d'identification personnelle y aient été effacés.

Par la suite, le plaignant a déclaré au Commissaire à l'information qu'il ne croyait pas que l'information non communiquée ne constituait qu'une petite partie de l'ensemble des documents demandés. Le Commissaire à l'information a inspecté l'ensemble et a confirmé que seuls les noms et les numéros d'immatriculation du personnel appartenant aux forces navales n'avaient pas été communiqués. La plainte a donc été rejetée.

* * *

Institution : *Agence canadienne de développement international*
Plainte : *Refus d'accès - exception (paragraphe 19(1))*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

La communication a été refusée à un plaignant qui avait demandé d'accéder aux documents personnels concernant une autre personne, conservés par l'ACDI. Le plaignant considérait qu'il s'agissait d'un document administratif destiné à la réévaluation imputée d'un poste et qu'on ne devrait pas en refuser la communication puisqu'il ne

s'agissait pas de renseignements personnels. L'enquêteur du Commissaire à l'information n'a trouvé aucune trace de ces documents et le Commissaire en a informé le plaignant. La plainte a été rejetée.

* * *

Institution : *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*
Plainte : *Refus d'accès - (paragraphe 19(1))*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

L'accès à certaines parties d'une vérification interne de l'administration de la CEIC était interdit. Au cours d'une enquête, la CEIC a levé une partie de cette interdiction mais a continué à refuser de communiquer le nom d'un individu parce que sa divulgation aurait permis d'identifier d'autres individus et de révéler des renseignements personnels les concernant. Le Commissaire à l'information a reconnu le bienfondé de la position de la CEIC et a rejeté la plainte.

* * *

Institution : *Pêches et Océans*
Plainte : *Refus d'accès - exception (alinéa 20(1)(b))*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Affaire réglée en cours d'enquête*

Le plaignant désirait obtenir une copie du rapport préliminaire de 1983 concernant un pistolet à sceller. Sa communication lui a été refusée parce que la rapport contenait des renseignements techniques confidentiels fournis par un tiers. L'enquêteur a montré au ministère que le rapport portait sur des essais du produit effectués par le gouvernement ou en son nom et que le paragraphe 20(2) de la Loi dispose que le gouvernement ne peut refuser la communication d'information confidentielle sur les résultats d'essai de produits. Le ministère a communiqué le rapport, après en avoir seulement enlevé quelques parties qui, si elles étaient divulguées, auraient pu compromettre la sécurité des individus. (Cette exception est autorisée en vertu de l'article 17 de la Loi.) Le plaignant a accepté cette décision.

* * *

Institution : *Banque fédérale de développement*
Plainte : *refus d'accès - exception (alinéa 20(1)(b))*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Affaire réglée en cours d'enquête*

Cette affaire a été déclenchée par une demande de consultation d'un "contrat d'assurance-vie collective entre la Banque fédérale de développement et Canada Life." Cette demande s'est heurtée à un refus parce que le contrat était considéré comme contenant des renseignements commerciaux de caractère confidentiel fournis à une institution fédérale par un tiers. L'enquête a révélé que le plaignant était, ou avait été, couvert par la police d'assurance. Après que l'enquêteur ait présenté ses arguments, une copie de la police d'assurance, dans laquelle les renseignements d'ordre personnel concernant les autres individus avaient été supprimés, a été remise au plaignant.

* * *

Institution : *Société d'assurance-dépôt du Canada*
Plainte : *Refus d'accès - exception (alinéa 20(1)(c))*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Dans cette affaire, une ligne avait été supprimée d'un document transmis au plaignant. La partie manquante concernait le nom d'une partie à laquelle la SACD avait accordé un prêt. Le motif invoqué pour refuser la communication de ce document était que la divulgation des renseignements pourrait causer des pertes ou profits financiers ou porter préjudice à la compétitivité, d'un tiers.

Le plaignant a fait valoir que les actionnaires et les déposants avaient droit de connaître les risques financiers que représentait le fait de traiter avec cette partie et qu'il était déplacé que le gouvernement fédéral protège une gestion incompétente en maintenant la confidentialité du nom d'une partie ayant reçu une aide financière.

Le Commissaire à l'information a conclu que la divulgation du nom pourrait entraîner une perte financière importante pour des tiers, l'institution fédérale a été contrainte en vertu de la Loi de refuser la communication des renseignements, et "l'intérêt public" invoqué comme argument par le plaignant n'était pas un facteur pertinent en vertu de l'alinéa 20(1)(c). Dans les circonstances, l'exception était justifiée et la plainte a été rejetée.

* * *

Institution : *Ministère de l'Environnement*
Plainte : *Refus d'accès - exception (article 26)*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Affaire réglée en cours d'enquête*

Environnement Canada a refusé de donner satisfaction à une demande de communication d'un rapport sur "l'analyse de l'effet socio-économique de l'essence avec plomb" parce qu'il avait l'intention de publier ce rapport dans les 90 jours. Avant l'expiration de cette période, un autre individu s'était plaint de ne pas avoir reçu le rapport. Au cours de l'enquête sur la seconde plainte, le ministère a décidé de communiquer le rapport à tous les demandeurs.

* * *

**Exclusions**

Institution : *Ministère de l'Agriculture*
Plainte : *Refus d'accès - exclusion (alinéa 69(1)(b))*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Affaire réglée en cours d'enquête*

Le plaignant s'est vu refuser la communication d'un rapport concernant l'industrie du boeuf. Le ministère de l'Agriculture a déclaré que ce rapport n'était pas soumis à la Loi sur l'accès à l'information puisqu'il s'agissait d'un document de travail présentant des explications de fond, des analyses de problèmes ou des options politiques, destinées à permettre au Cabinet de prendre une décision.

Au cours de l'enquête effectuée par le bureau du Commissaire à l'information, le ministère a communiqué le rapport et il n'a été nécessaire de prendre aucune autre mesure.

* * *

Institution : *Secrétariat d'État*
Plainte : *Refus d'accès - exclusion (article 69)*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Le plaignant a protesté lorsque l'institution a déclaré que les documents demandés étaient des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine et n'étaient pas soumis aux droits d'accès en vertu de la Loi. Le Commissaire à l'information a invité le demandeur d'aider a fournir la preuve que les documents demandés n'étaient peut-être pas correctement classés comme documents confidentiels du Cabinet afin de lui donner la possibilité d'entamer une enquête. Le Commissaire à l'information n'a reçu aucune réponse du plaignant et a donc rejeté la plainte.

* * *

Institution : *Ministère de l'Industrie et du Commerce*
Plainte : *refus d'accès - exclusion (article 69)*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Le plaignant a cherché à obtenir des copies des documents de travail du Cabinet et des documents de fond concernant une récente décision de celui-ci. La demande était formulée en termes presque identiques à ceux de l'article 69, qui dispose que la Loi sur l'accès à l'information ne s'applique pas à de tels documents. Le ministère a fort compréhensiblement rejeté cette demande et le Commissaire à l'information n'a pas pu appuyer la plainte. Le plaignant a informé le Commissaire qu'une nouvelle demande d'accès serait présentée, dans laquelle il éviterait de demander spécifiquement la communication de documents du Cabinet.

* * *

Institution : *Ministère de la Justice*
Plainte : *Refus d'accès - exclusion (alinéas 69(1)(a) et (b))*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Le ministère de la Justice a reçu une demande de communication d'une étude concernant les formes possibles de réparations pour les mesures prises contre les Canadiens d'origine japonaise au cours de la Seconde Guerre mondiale. La demande a été rejetée pour le motif que le rapport faisait partie d'un document de travail destiné à permettre au Cabinet de prendre une décision et que la Loi ne s'appliquait donc pas. Le demandeur a adressé une plainte auprès du Commissaire à l'information.

En règle générale, les dispositions de la Loi prévoyant une exclusion pour les documents du Cabinet placent de tels rapports hors du cadre des enquêtes du Commissaire à l'information. Un enquêteur du bureau du Commissaire a confirmé que le Bureau du Conseil privé avait ordonné au minis-

tère de la Justice d'effectuer une étude et de préparer un rapport tel que celui que décrivait le plaignant. Le Commissaire à l'information a conclu que ce rapport était effectivement exclu. Il a cependant suggéré au plaignant de considérer les dispositions du paragraphe 69(3), grâce auxquelles il pourrait peut-être obtenir plus tard ces documents de travail. (Les individus peuvent demander à consulter ces documents une fois que les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été prises quatre ans auparavant.)

* * *

Institution : *Ministère du Revenu national – Impôt*
Plainte : *Refus d'accès – exclusion (alinéas 69(1)(c) et (g))*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

En réponse à une demande de communication de certains documents ayant trait à l'impôt sur le revenu, le demandeur s'est vu refuser la communication d'un document et d'une partie d'un autre. L'enquête a fourni des preuves suffisantes pour établir que l'information exclue comportait effectivement des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine. Le bureau du Commissaire à l'information a expliqué au plaignant que le Commissaire à l'information n'a pas non plus accès à ces documents.

* * *

**Prélèvements**

Institution : *Ministère du Revenu national (Douanes et Accise)*
Plainte : *Refus d'accès — prélèvements (article 25)*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Affaire réglée en cours d'enquête*

L'affaire a été déclenchée par une demande de communication d'un "rapport ou note de service ou recommandations relatives à la classification des tarifs des modems, coupleurs de données et multiplexeurs" détenus par Revenu Canada – Douanes et Accise. Lorsque la demande a été rejetée en vertu de l'article 21 relatif aux documents internes du gouvernement, une plainte a été déposée auprès du Commissaire à l'information.

L'enquêteur a suggéré au ministère d'envisager la possibilité de communiquer le rapport sous réserve de l'exclusion des parties de celui-ci contenant manifestement des informations dont la diffusion était restreinte. Le ministère a jugé que cette méthode priverait la partie du document communiquée de toute signification. Le Commissaire à l'information a convaincu le ministère de communiquer malgré tout celle-ci.

* * *

**Dispositions générales**

Institution : *Ministère des travaux publics, Commission de contrôle de l'énergie atomique, Bureau du Conseil privé, ministère des Affaires extérieures*
Plainte : *Accès refusé - dispositions générales*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Incapacité d'aider le plaignant*

Quatre plaintes distinctes ont été présentées à la suite de demandes de communication de documents effectuées avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information. Le Commissaire à l'information n'avait aucune autorité pour faire enquête étant donné que ces demandes n'avaient pas été présentées en vertu de la Loi, et en avait avisé les plaignants.

* * *

Institution : *Ministère de la Santé et du Bien-être social*
Plainte : *Accès refusé - dispositions générales*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Affaire réglée en cours d'enquête*

Il s'agit d'une des premières plaintes réglées par le bureau du Commissaire à l'information. Elle concernait un individu qui avait éprouvé des difficultés à se faire communiquer des documents par Santé et Bien-être Canada. L'enquêteur a conclu que le plaignant n'avait pas présenté une demande d'accès officielle en vertu de la Loi. L'enquêteur en a discuté avec le coordonnateur de l'accès à l'information du ministère, à la suite de quoi, certains documents ont été communiqués au plaignant et celui-ci s'est déclaré satisfait.

* * *

Institution : *Ministère du Revenu national - Douanes et Accise*
Plainte : *Refus d'accès - dispositions générales*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Abandon de l'affaire*

Le plaignant a pris contact avec le bureau du Commissaire à l'information pour lui signaler les difficultés qu'il éprouvait à obtenir les documents demandés par lui. Il a retiré sa demande d'aide lorsque les documents lui ont été communiqués.

* * *

Institution : *Service correctionnel du Canada*
Plainte : *Refus d'accès - dispositions générales*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Abandon de l'affaire*

Cette affaire concerne l'accès à certaines négociations entre le SCC et un tiers. L'enquête a conclu qu'aucune demande d'accès officielle n'avait été présentée en vertu de la Loi. Le bureau du Commissaire à l'information a suggéré au plaignant de le faire mais celui-ci n'a pas repris contact avec le bureau.

* * *

Institution : *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*
Plainte : *Refus d'accès – dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Le plaignant a déclaré qu'on lui avait refusé la communication de renseignements mais l'enquête a révélé qu'aucune demande officielle n'avait été présentée. Le bureau du Commissaire à l'information a expliqué les démarches à suivre au plaignant et lui a suggéré de soumettre une demande officielle à la CEIC.

* * *

**Frais de communication**

Institution : *Ministère de l'Expansion économique régionale*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Incapacité d'aider le plaignant*

Un individu qui avait demandé la communication de documents sans effectuer le versement initial de 5 $ accompagnant la demande, s'était plaint que le ministère ne voulait pas donner suite à celle-ci. Le Commissaire à l'information lui a expliqué que ce versement devait être effectué avant qu'une demande puisse être prise en considération et que des mesures soient prises à l'égard d'une plainte concernant un refus.

* * *

Institution : *Ministère des Affaires extérieures*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Abandon de l'affaire*

Cette plainte a été déposée après que le ministère des Affaires extérieures ait jugé que l'information demandée au sujet de l'aide financier des autres pays dont bénéficiait le Parti communiste du Canada ou tout autre organisme pro-communiste au Canada depuis 1970 coûterait environ 2 000 $. Le ministère avait demandé un dépôt de 1 000 $ avant d'aller plus loin et le demandeur a déposé une plainte au sujet du montant des frais de communication.

L'enquêteur a appris qu'une recherche-échantillon de six heures, effectuée gratuitement par le ministère pour le demandeur, avait montré qu'une recherche complète de tous les documents pertinents demanderait plus de 200 heures. Le Commissaire à l'information a jugé que, bien qu'élevés, les frais indiqués étaient raisonnables dans les circonstances. Le Commissaire à l'information craignait cependant qu'un demandeur n'acquitte des droits importants que pour découvrir finalement que les documents en question étaient exclus en vertu de la Loi. Il a exprimé l'avis qu'il serait plus aisé et moins coûteux de demander à GRC d'extraire cette information. Par la suite, le demandeur a retiré sa plainte contre les Affaires extérieures et n'a pas eu d'autres contacts avec notre bureau.

* * *

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Abandon de l'affaire*

Deux plaignants ont demandé qu'une enquête soit faite sur les frais de communication de documents exigés par la GRC. Dans chaque cas, le Commissaire à l'information leur a suggéré de demander à la GRC de dispenser les demandeurs de ces frais. Aucun des deux plaignants n'a poursuivi l'affaire.

* * *

Institution : *Ministère de l'Industrie et du Commerce*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Incapacité d'aider le plaignant*

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a aussi demandé au plaignant (un éditeur) de lui communiquer la réponse du ministère à sa demande de dispense de versement des droits afin que le Commissaire ait le pouvoir d'intervenir.

Ceci s'est produit après qu'un éditeur ait protesté contre les droits de préparation et de photocopie exigés pour lui communiquer l'information puisque celle-ci allait être mise à la disposition du grand public par ses soins.

Le Commissaire à l'information a déclaré au demandeur que la question de savoir s'il était dans l'intérêt du public que les médias bénéficient d'une dispense générale des droits ferait l'objet d'une étude distincte.

* * *

**Retards**

Institution : *Ministère de l'Environnement, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Ministère des Transports, Secrétariat d'État*
Plainte : *Retard - communication faite avec retard*
Conclusion : *Fondée*
Règlement : *Affaire réglée en cours d'enquête*

Dans trois cas, des institutions fédérales n'ont pas communiqué les documents demandés dans les délais qui avaient pourtant été prorogés. Dans un quatrième cas, un ministère n'a pas avisé le demandeur du fait qu'il lui faudrait plus des 30 jours initiaux pour lui communiquer le document concerné. Il a été conclu que les retards étaient dus à la nouveauté de la Loi sur l'accès à l'information. Le Commissaire à l'information a avisé les responsables de chaque institution du bienfondé des plaintes. Dans chaque cas, l'information demandée a finalement été fournie.

* * *

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Retard - communication faite avec retard*
Conclusion : *Fondée*
Règlement : *Incapacité d'aider le plaignant*

Cette plainte faisait suite à une demande présentée le 23 août 1983 à la GRC en vue d'avoir accès à certains renseignements. Le 23 septembre 1983, ces renseignements n'avaient toujours

pas été fournis et le demandeur n'avait pas reçu l'avis exigé par la Loi pour lui indiquer quand il les obtiendrait. Le 26 septembre 1983, le plaignant a discuté de sa demande par téléphone avec des agents de la GRC mais l'a retirée parce que les documents ne pourraient pas lui être fournis à temps pour une audience qui devait se tenir le lendemain. Son versement de 5 $ lui a été renvoyé.

La GRC a accepté la conclusion du Commissaire à l'information et reconnu avec lui que la plainte était fondée. Il n'a pas été possible de recommander de mesure corrective concrète.

* * *

Institution : *Ministère de la Défense nationale*
Plainte : *Retard - communication faite avec retard*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Le ministère n'avait reçu une demande d'accès datée du 22 juillet 1983 que le 19 août 1983 et avait alors informé le demandeur que les documents lui seraient communiqués au plus tard le 19 septembre 1983. Ceux-ci lui avaient en fait été fournis le 14 septembre 1983.

Le 29 août 1983, le demandeur s'est cependant plaint auprès du Commissaire à l'information de ce qu'il n'avait reçu aucune information ni accusé de réception de sa demande dans les 30 jours requis. Le Commissaire à l'information a jugé raisonnable le temps pris par le ministère pour donner suite à la demande à partir du moment où il avait reçu celle-ci.

* * *

Institution : *Ministère des Affaires extérieures*
Plainte : *Retard - communication faite avec retard*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Abandon de l'affaire*

Dans cette affaire, la demande d'accès était datée du 12 octobre 1983 mais le ministère ne l'avait reçue que le 9 novembre 1983. Il avait envoyé le document demandé le 2 décembre 1983 mais dans l'intervalle, le plaignant avait pris contact avec le Commissaire à l'information parce qu'il n'avait pas encore reçu de réponse du ministère.

Le plaignant a été invité à justifier sa plainte relative au retard de communication mais il n'en a rien fait.

* * *

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Retard - communication faite avec retard*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Incapacité d'aider le plaignant*

Le 2 décembre 1983, une plainte a été déposée au sujet du retard apporté par la GRC à répondre à une demande de consultation de documents datée du 18 octobre 1983. L'enquêteur n'a trouvé aucune trace de la réception de cette demande par la GRC, ni aucune preuve de l'encaissement du droit de 5 $ versé par le plaignant. Le plaignant a accepté de soumettre une nouvelle demande.

* * *

Institution : *Ministère des Transports*
Plainte : *Retard – communication faite avec retard*
Conclusion : *Fondée*
Règlement : *Affaire réglée en cours d'enquête*

Dans cette affaire, le plaignant a fait appel à l'aide du Commissaire à l'information le 25 novembre 1983, parce que sa demande d'accès, reçue par le ministère le 29 septembre 1983, n'avait pas obtenu satisfaction. Il avait bien reçu un accusé de réception écrit daté du 17 octobre 1983, mais en dépit de ses conversations téléphoniques avec le ministère, les documents ne lui avaient pas été communiqués, et le ministère ne l'avait pas avisé de la nécessité de proroger les délais de communication.

Après avoir rencontré l'enquêteur, le ministère a communiqué trois rapports et de la correspondance connexe le 10 janvier 1984. Le sous-ministre des Transports a fait savoir au Commissaire à l'information que la nouveauté de la Loi avait créé des difficultés administratives qui risquaient peu de se renouveler.

* * *

Institution : *Ministère du Travail, Commission canadienne des transports, Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Retard – prorogation excessive des délais*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Affaire réglée en cours d'enquête*

Dans deux de ces affaires, une prorogation des délais d'un maximum de 30 jours s'avérait nécessaire et l'institution en avait avisé le demandeur dans chaque cas. Cependant, dans une troisième affaire, la GRC avait accepté une demande d'accès avant que la Loi n'entre en vigueur et avait attendu deux mois après réception de la demande pour informer son auteur qu'il lui faudrait un mois supplémentaire pour faire traduire et évaluer les documents ayant trait aux "organisations allemandes et nazies au Canada à la veille de la Seconde Guerre mondiale et pendant celle-ci" (traduction). Le Commissaire à l'information, qui n'avait reçu la plainte que parce que la GRC avait traité la demande comme si elle avait été déposée en vertu de la Loi, n'a présenté aucune conclusion au sujet du retard.

Dans les trois cas, le Commissaire à l'information a jugé que la prorogation de délai requise était raisonnable. Les plaignants ont accepté les explications.

* * *

Institution : *Secrétariat d'État*
Plainte : *Retard – prorogation excessive des délais*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Le ministère a reçu cette demande d'accès le 17 octobre 1983, et en a accusé réception le lendemain. Le 8 novembre 1983, il a avisé le plaignant de la nécessité d'une prorogation de 30 jours parce qu'il était nécessaire pour le ministère de consulter directement un tiers, dans une autre ville, afin de revoir avec lui certains documents pertinents à la demande de communication. La prorogation du délai était donc justifiée et le ministère avait satisfait aux exigences de la Loi. Le Commissaire à l'information a rejeté la plainte.

* * *

Institution : *Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources*
Plainte : *Retard – prorogation excessive des délais*
Conclusion : *Aucune*
Règlement : *Incapacité d'aider le plaignant*

Dans cette affaire, le ministère avait besoin de 60 jours supplémentaires pour consulter un tiers, outremer, avant de pouvoir décider de la communication du document demandé. Le demandeur a jugé ce délai trop long et s'en est plaint.

L'enquête a permis d'établir que le ministère avait respecté les dispositions de la Loi en avisant le plaignant de la prorogation du délai dans les 30 jours qui avaient suivi la réception de sa demande. Le ministère était en effet contraint d'aviser les tiers à qui la communication du document pouvait causer un préjudice, et le temps requis pour le faire était raisonnable en la circonstance.

Le plaignant a été invité à faire valoir ses arguments mais a décidé de ne pas le faire.

* * *

**Divers**

Institution : *Ministère du Revenu national – Douanes et Accise*
Plainte : *Divers (questions de procédure)*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*

Un avocat a fait valoir que le Commissaire à l'information devrait communiquer à l'avocat représentant les plaignants la totalité ou partie de ces documents, dispensés par des institutions fédérales. L'avocat a déclaré que malgré les precautions de non-divulgation énoncées à l'article 64, le Commissaire à l'information avait le pouvoir de divulguer l'information nécessaire pour fonder ses conclusions et recommandations. Il a aussi fait état de la possibilité pour le Commissaire d'établir la procédure à suivre dans l'exercice de ses fonctions et il a soutenu que l'obligation faite au Commissaire à l'information en vertu du paragraphe 35(2) de la Loi, qui donne au plaignant "la possibilité de présenter ses observations" n'est pas respectée si l'avocat du plaignant se voit interdire l'examen du document dont la communication a été refusée.

L'avocat a fait valoir qu'il est possible de respecter l'exigence relative aux enquêtes privées si l'avocat du plaignant s'engage à respecter le caractère confidentiel des documents. Il a décrit les conséquences et la gravité du non-respect d'un tel engagement et a souligné le fait qu'au Canada, tous les avocats sont des officiers de la Cour fédérale et que la Cour pourrait sévir contre un avocat qui n'aurait pas respecté un tel engagement pris envers le Commissaire à l'information.

Cet argument s'appuyait sur la décision de l'affaire *Vaughn c. Rosen*, 44F. 2d 820 (1973) à la Cour d'appel des États-Unis et sur les procédures suivies par le juge en chef de la Cour fédérale du Canada dans l'affaire *Maurice Goguen et al c. Frederick Gibson*.

Le Commissaire à l'information a reconnu que l'article 63 de la Loi autorise la divulgation de renseignements lorsque, de l'avis du Commissaire, il est nécessaire de poursuivre une enquête ou d'établir le fondement de ses conclusions et recommandations. La question est de savoir si le droit d'un plaignant de présenter des observations, combiné au pouvoir du Commissaire de divulguer ceux-ci, autorise l'avocat à avoir communication de documents que l'institution fédérale a refusé de divulguer. Le Commissaire à l'information a décidé, basé sur le but et l'esprit de la Loi, que ce droit n'existait pas.

Le Commissaire à l'information lui a répondu ainsi:

"Les dispositions relatives à la sécurité et au secret des articles 61 et 62 de la Loi contiennent l'interdiction générale de divulguer des renseignements à toute autre personne que moi-même ou des membres de mon personnel. Ces dispositions sont étayées par d'autres plus précises, notamment celles de l'article 64 de la Loi qui exigent que je prenne toutes les précautions requises pour éviter que ne soient divulgués des renseignements qui, par leur nature, justifieraient, de la part d'un responsable d'une institution fédérale, qu'il refuse la communication d'un document ou qu'il indique si celui-ci existe ou non.

"En vertu du paragraphe 59(2) de la Loi, je ne peux déléguer la tenue des enquêtes concernant des questions relatives aux affaires internationales et à la défense qu'à un maximum de quatre cadres ou employés que j'ai spécialement désignés à cette fin. Même les autres cadres ou employées de mon bureau ne sont pas autorisés à consulter les documents en question. Compte tenu de ce qui précède, j'estime que ce serait aller totalement à l'encontre de l'intention précise du Parlement en ce qui concerne mes pouvoirs, à savoir, dans le cas présent, celui de communiquer les documents en question à l'avocat d'un plaignant, sous prétexte qu'il est nécessaire de le faire pour donner au plaignant la possibilité de faire valoir ses arguments.

"En outre, je n'estime pas que l'obligation de mener des enquêtes secrètes, en vertu de l'article 35 de la Loi, pourrait toujours être respectée sur simple engagement de l'avocat représentant le plaignant. Je n'ai pas le pouvoir d'imposer un tel engagement, qu'il s'agisse d'un avoué ou de n'importe qui d'autre, pas plus que je ne suis

certain que les 12 barreaux du Canada le fassent uniformément, à supposer même qu'ils acceptent de le faire. Je doute fort que la Cour fédérale du Canada ait le pouvoir d'obtenir le non-respect d'un tel engagement ou que j'aie moi-même celui de renvoyer l'affaire devant lui pour qu'il la règle. N'ayant pas pouvoir de procéder à un tel renvoi, je ne vois aucune procédure qui permettrait de faire comparaître en cour le responsable d'un manquement à un tel engagement.

"Finalement, j'estime par principe, qu'il ne serait pas équitable de ma part d'accorder un traitement spécial aux affaires dans lesquelles les plaignants sont représentés par un avocat. Une des caractéristiques du bureau d'un ombudsman est qu'on peut avoir accès à lui sans devoir passer par un avocat. Je crains que si j'accordais un traitement spécial aux avocats, cela compromettrait la crédibilité de mon bureau et neutraliserait ces caractéristiques ainsi que les avantages qu'il offre au public.

"Dans l'affaire *Goguen et al c. Gibson*, mentionnée ci-dessus, il apparaît que certains renseignements avaient été divulgués à un avocat chargé d'une affaire bien qu'ils aient été considérés comme très secrets et que leur communication aurait probablement déclenché une plainte si l'accès à ces documents avait été demandé en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Il s'agissait d'une procédure facultative qui avait été suivie sous l'autorité du juge en chef de la Cour suprême. Je ne crois pas que ce que cette affaire ne serait-ce qu'une valeur de persuasion dans les circonstances actuelles car je suis soumise à des contraintes législatives autres que le juge en chef. D'autre part, la Cour fédérale a les pouvoirs requis pour faire respecter une promesse de secret à laquelle pourrait s'engager un avocat ou une partie en instance.

"L'affaire *Vaughn c. Rosen*, qui avait été invoquée, renforce à mon avis l'argument contre la divulgation de documents exclus à l'avocat dans les affaires qui me sont soumises. Dans ce cas particulier, Wilkey J. reconnaissait les problèmes posés par un système dans lequel une des parties n'est pas en mesure de faire pleinement valoir ses arguments parce qu'elle ne dispose pas des renseignements nécessaires pour réfuter ceux du gouvernement. À la page 826, la Cour reconnaît que le système de solution des conflits en vertu de la Freedom of Information Act présente deux inconvénients majeurs.

*'En premier lieu, il n'y a rien là d'inhérent qui incite les organismes fédéraux à divulguer des renseignements . . . En second lieu, . . . il y a quelque chose d'inné qui encourage ces organismes à vouloir automatiquement que le champ des exceptions soit le plus vaste possible et couvre le plus grand nombre possible de renseignements . . . Il est possible qu'un organisme se contente d'indiquer certaines parties manifestement exclues, ne tienne aucun compte de celles qui sont communiquables et persuade la Cour que la totalité du document n'est pas divulgable . . .*

*'Il est absolument indispensable qu'un processus soit mis au point pour (1) assurer que le droit d'une partie à l'obtention de renseignements ne soit pas noyé sous le torrent de fausses déclarations des organismes gouvernementaux et par les écrans de fumée créés par eux et (2) permettre à la Cour d'évaluer avec efficacité le caractère factuel des renseignements faisant l'objet d'un litige.'*

"La solution proposée par Wilkey J. consiste à fournir au plaignant une analyse relativement détaillée sans références excessives au langage effectivement utilisé dans le document en question, afin de lui permettre de l'invoquer devant le tribunal de première instance. Il suggère également que celui-ci désigne un garde d'archives spécial chargé d'examiner les documents et d'évaluer le bien-fondé de l'exception réclamée par le gouvernement.

"Je crois qu'en nommant un commissaire indépendant tel que moi, les législateurs canadiens ont voulu surmonter les problèmes décrits dans l'affaire *Vaughn c. Rosen*, qui surgissent parce que la partie désirant obtenir la communication de certains documents n'en connaît pas exactement le contenu. J'estime que les pouvoirs qui me permettent de rendre compte de mes conclusions et de mes recommandations aux responsables des institutions fédérales, de comparaître comme partie à une instance devant la Cour fédérale, et en dernière analyse, de rendre directement compte au Parlement, constituent un moyen d'inciter ces institutions à communiquer les renseignements conformément aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, ce que l'on ne trouve pas dans le système des États-Unis. L'ampleur des pouvoirs qui me sont conférés sur le plan des enquêtes dépassent ceux qui sont normalement attribués à un garde d'archives." (traduction)

# Demandes de renseignements

En dehors des plaintes, le bureau du Commissaire à l'information s'occupe d'un second type de contacts avec le public – les demandes de renseignements.

Ces demandes concernent les demandes de renseignements ou d'aide qui ne constituent pas une plainte en bonne et due forme en vertu des droits touchés par la Loi sur l'accès à l'information.

Entre le 1er juillet 1983 et le 31 mars 1984, le bureau a reçu 500 de ces demandes, dont 313 concernaient l'accès à l'information et 187, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Les demandes de renseignements touchent à de nombreux domaines : demandes de copies de la Loi sur l'accès à l'information, des noms des coordonnateurs ministériels de l'information, des listes des ministères auxquels s'applique la Loi ainsi que des renseignements sur qui peut exercercer le droit d'accès. Le bureau a également reçu des demandes de renseignements qui sortaient totalement du cadre du mandat du Commissaire à l'information. Par exemple, un demandeur désirait connaître le numéro de téléphone d'un commissionnaire particulier; quelqu'un d'autre voulait une carte et une liste des endroits intéressants à visiter au Canada; un troisième voulait le numéro de téléphone de Lottario. Dans de tels cas, le bureau a fait tout son possible pour aiguiller le demandeur sur la bonne voie.

Cent quatre-vingt-deux heures ont été consacrées à répondre à des demandes de renseignements, à raison de 25 minutes en moyenne par demande. La plupart de ces demandes sont confiées au départ à un enquêteur d'expérience car c'est la méthode qui a été jugée la plus efficace.

Bien qu'un grand nombre de ces demandes aient été faites par téléphone, il y a eu une certaine confusion aux premiers temps du fonctionnement du bureau car celui-ci ne figurait pas dans l'annuaire téléphonique de la ville mais seulement sous la lettre "B" pour "bureau", dans l'annuaire du gouvernement. Les standardistes de la ville et du gouvernement éprouvaient des difficultés à trouver les bons numéros et se trompaient souvent de ministère. Le numéro du bureau se trouve maintenant sous la lettre "C" pour "Commissaire à l'information" mais les problèmes ne sont pas encore tous résolus car nous recevons souvent des appels destinés à la défunte Information Canada.

Le standard du bureau du Commissaire à l'information est ouvert de 7 h 30 à 18 h (du lundi au vendredi), heures pendant lesquelles un membre du personnel professionnel est de service pour recevoir les questions.

# La Loi éclairée

**au gouvernement**

Les demandes écrites reçues par lui ont amené le Commissaire à l'information à rencontrer des sous-ministres et représentants de 67 des 133 institutions fédérales contactées. Ces rencontres avaient été demandées dans les buts suivants:

1. présenter le nouveau Commissaire à l'information;
2. répondre aux questions que les institutions désiraient poser sur la Loi sur l'accès à l'information; et
3. expliquer la démarche que le bureau se proposait de suivre pour traiter les plaintes officielles et officieuses.

La quasi-totalité des 67 ministères avec lesquels le Commissaire a eu des entretiens étaient d'accord avec la méthode officieuse de règlement des plaintes. Les rares qui ne l'étaient pas, n'ont pas répondu à la lettre du Commissaire ou ont simplement décidé de les régler au coup par coup.

La méthode officielle suit à la lettre les procédures décrites dans la Loi. Les avis d'enquête, les conclusions et les recommandations sont la responsabilité du Commissaire à l'information qui les envoie directement à l'institution concernée.

La méthode officieuse permet aux enquêteurs de rencontrer les coordonnateurs ministériels de l'accès à l'information ainsi que d'autres cadres du gouvernement sans avoir à envoyer d'avis. Cette méthode met l'accent sur la médiation et l'explication et, dans la majorité des cas, prend fin lorsque le plaignant et les cadres de l'institution fédérale résument les résultats de l'enquête sans présenter de rapport officiel au responsable de l'institution.

En général, la méthode officieuse permet d'obtenir des résultats plus rapides, et comme les efforts de médiation sont menés avec la participation des cadres des institutions fédérales qui traitent directement avec le public en ce qui concerne des demandes d'accès, on considère qu'elle permet à l'esprit d'ouverture de s'imposer plus rapidement au sein du gouvernement.

**au public**

La Loi sur l'accès à l'information ne donne pas spécifiquement autorité au Commissaire à l'information pour mener un programme d'éducation du public au sujet des droits des individus en vertu de la Loi. Le Commissaire accepte cependant les invitations à parler du travail effectué par le bureau.

Au cours de ces neuf premiers mois d'activité, le Commissaire à l'information a prononcé 27 conférences au Canada et à l'étranger. Elle a également accédé à de nombreuses demandes d'entrevues et de renseignements de base présentées par les médias.

Bien que les demandes de renseignements et les conférences aient permis d'assurer une diffusion limitée de l'information, le bureau a en général constaté que le public n'était pas au courant du rôle du Commissaire à l'information en ce qui concernait la médiation des plaintes et la soumission des affaires à la Cour fédérale. Certes, plusieurs personnes ayant en recours à la Loi ont rapidement abandonné leurs démarches considérant les procédures trop compliqués ou le processus trop lent.

Les institutions fédérales sont tenues par la Loi d'aviser les personnes à qui l'accès à des renseignements a été refusé qu'elles ont le droit de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information. Pour le moment, le bureau n'a aucune preuve que les institutions transmettent de l'information supplémentaire aux demandeurs face à l'existence de leur droits.

# Gestion intégrée

Étapes majeures de la création des Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée.

| | |
|---|---|
| Printemps 1980 | Le Conseil du Trésor crée un groupe de travail sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels |
| 7 juillet 1982 | Les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels obtiennent la Sanction royale |
| 2 juin 1983 | Inger Hansen est nommée Commissaire à l'information et John Grace, Commissaire à la protection de la vie privée, chacun pour un mandat de sept ans |
| 1er juillet 1983 | Les lois entrent en vigueur. |

Les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée sont des entités juridiques distinctes et fonctionnent de manière indépendante. Cependant, par mesure d'économie et d'efficacité, les deux commissaires se partagent les mêmes services de soutien administratif. (Voir l'organigramme en annexe I.)

L'organisme est doté de 59 postes autorisés. Vingt-neuf années-personnes ont été allouées pour la période de démarrage de neuf mois allant du 1er juillet 1983 au 31 mars 1984. À cette date l'ensemble de l'organisme disposait de 32 employés à plein temps, dont huit au Commissariat à l'information et 17 à la direction des services communs.

Plusieurs enquêteurs ont été engagés sous contrat alors que la Commission de la Fonction publique assurait la dotation des 13 postes permanents pour lesquels elle avait reçu 644 candidatures.

Le budget supplémentaire de 1983-1984 accordait à l'organisme un total de 2 024 000 $, dont 454 000 $ pour le Commissaire à l'information et 915 000 $ pour les services communs. Au cours de la période de démarrage de neuf mois, les dépenses se sont élevées à 1 369 429 $, ce qui indique qu'une somme de 654 571 $ est tombée en annulation à cause, essentiellement, des retards de dotation.

**Finances**

Voici l'état des dépenses des Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée pour la période du 1er juillet 1983 au 31 mars 1984.

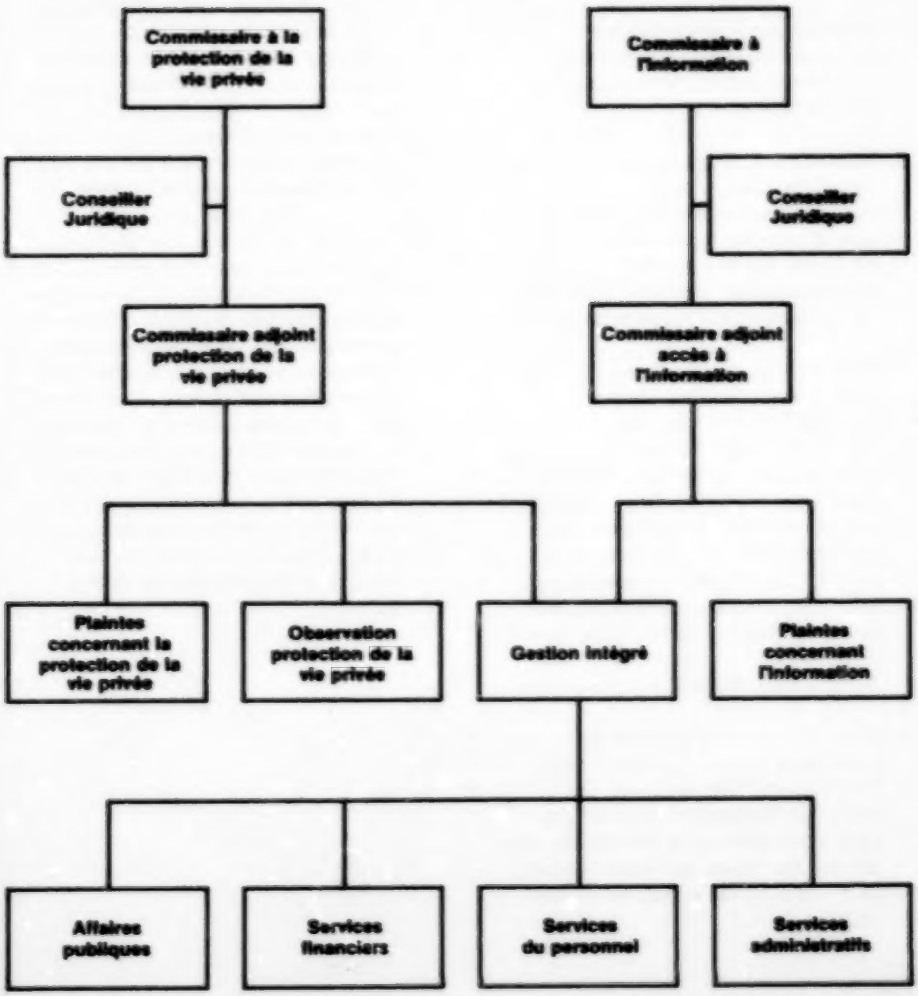
| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Salaires | 219 080 $ | 213 174 $ | 402 486 $ | 834 740 $ |
| Transports et communications | 9 134 | 21 523 | 47 565 | 78 222 |
| Impression | 783 | 1 032 | 11 279 | 13 094 |
| Services professionnels et spéciaux* | 57 689 | 119 195 | 58 069 | 234 953 |
| Locations | — | — | 16 880 | 16 880 |
| Services d'utilité publique, fournitures et approvisionnements | — | — | 47 851 | 47 851 |
| Construction et acquisition de machines et d'équipement | — | — | 139 590 | 139 590 |
| Autres dépenses | 271 | 137 | 3 691 | 4 099 |
| Total des dépenses | 286 957 $ | 355 061 $ | 727 411 $ | 1 369 429 $ |

*Incluant les salaires de 6 enquêteurs engagés sous contrat pour la période initiale.

# Annexe I

Bureaux des Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée du Canada

Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada



# Annexe II

**Quelques conseils pour ne pas avoir à devenir un plaignant**

1 - Ne demandez pas la communication de tous les documents concernant un sujet à moins que vous n'en ayez vraiment besoin. Présentez une demande aussi spécifique que possible pour obtenir des résultats plus rapides à moindres frais. Dites-vous que vous pouvez toujours faire une nouvelle demande et vous en connaîtrez davantage sur l'organisation des documents.

2 - Consultez le Registre d'accès et le coordonnateur, si besoin est, pour vous assurer que l'institution fédérale à laquelle vous écrivez détient les renseignements que vous désirez. Cela évite d'avoir à transférer votre demande à une autre source.

3 - Bien que les raisons pour lesquelles vous voulez obtenir communication d'un document n'ont rien à voir avec sa communication, elles peuvent aider les fonctionnaires qui traitent votre demande à savoir quel est le type de renseignement que vous recherchez et ce que vous espérez pouvoir en faire. Ceci peut accélérer le processus. L'institution fédérale peut également alors vous recommander d'autres documents pertinents.

4 - Dans la mesure du possible, demandez si vous pouvez visiter l'institution fédérale pour consulter les documents demandés. Cela vous permettra de choisir seulement les pages qui vous intéressent – c'est plus rapide et moins coûteux.

5 - Joignez votre numéro de téléphone à votre demande d'information de manière à ce que l'institution puisse vous appeler pour avoir plus de précisions sur ce que vous désirez, si nécessaire.

6 - Acquittez-vous immédiatement des frais de communication. Si vous voulez en discuter le montant, faites-le après et demandez un remboursement. L'institution fédérale n'est absolument pas tenue de répondre à votre demande de communication si vous n'avez pas effectué ce versement et nous ne pouvons enquêter une plainte traitant d'une demande officieuse.

7 - Avant de présenter une demande de communication téléphonez à l'institution fédérale et demandez s'il est possible d'obtenir les renseignements que vous désirez sans faire appel à la Loi. L'article 2 de celle-ci dispose que : "La présente loi a pour objet de compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public."

8 - S'il s'avère peu probable que les renseignements que vous recherchez vous seront communiqués parce qu'ils contiennent des renseignements personnels concernant d'autres personnes, demandez à l'institution fédérale si vous pouvez consulter ces documents en vous engageant, conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels, à ne pas divulguer par la suite ces renseignements d'une manière qui permettrait d'identifier l'une ou l'autre des personnes concernées par eux. Le gouvernement doit être sûr que la recherche ne peut être effectuée sans communication de renseignements personnels.

9 - Si vous trouvez que les frais de communication sont trop élevés, demandez une explication au gouvernement et dites pourquoi vous les jugez excessifs. Normalement, le Commissaire à l'information ne s'occupe pas des plaintes relatives à ces frais à moins que le plaignant n'ait déjà demandé au gouvernement de les réduire ou de s'en dispenser.

10 - Si l'évaluation des frais paraît élevée, demandez quel est le montant qui revient à la recherche et au traitement de la demande. D'autres institutions fédérales ont parfois les mêmes renseignements tout prêts. Demandez quelles sont les autres institutions susceptibles de conserver les mêmes documents.

11 - Demandez si l'institution fédérale acceptera de rembourser une partie des frais de recherche et de préparation si quelqu'un d'autre demande ultérieurement la communication du même document.

12 - Demeurez en contact avec l'institution fédérale. Si vous n'avez pas reçu de renseignements 30 jours après le dépôt de votre demande, prenez contact avec l'institution.

POOR

QUALITY

ORIGINAL